

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

**El derecho constitucional y la práctica española en materia
de conclusión de tratados internacionales : (hasta la
promulgación del Decreto del Ministerio de Asuntos
Exteriores de 24 de marzo de 1972)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Enrique García-Blanco Peinador

Madrid, 2015

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE - I. (MADRID)

FACULTAD DE DERECHO (Departamento de Derecho Internacional)

EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LA PRACTICA ESPAÑOLA

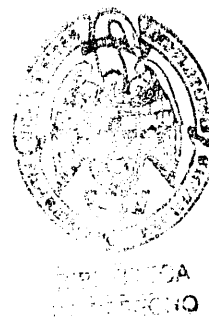
EN MATERIA DE CONCLUSION DE TRATADOS INTERNACIONALES.

(hasta la promulgación del Decreto del Ministerio de Asuntos

Exteriores de 24 de marzo de 1972)

TESIS

Para el Doctorado en Derecho presentada y defendida públicamente por: ENRIQUE GARCIA-BLANCO PEINADOR.



"A mi hija Natalia y a su mundo
sin fronteras"

P R E S E N T A C I O N

PRESENTACION: EXPOSICION DE MOTIVOS

"Son los tratados el archivo de las naciones, donde se encierran los títulos de todos los pueblos, las obligaciones mútuas que los ligan, las leyes que ellos mismos se han impuesto, los derecho que adquirieron o perdieron. Pocos conocimientos son tan importantes como éste para los hombres de estado y aun para los simples ciudadanos si saben pensar; y pocos hay no obstante que estén más descuidados". Así se expresaba en 1843 ALEJANDRO DEL CANTILLO, pensando, al publicar su "Colección de Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y Comercio, de 1700 hasta 1843", que no convenía olvidar que una ilegalidad en los negocios interiores era perniciosa, pero no irreparable, pero que cualquier error en los negocios internacionales da margen a agrias contestaciones que suelen derivar en hostilidad o, cuando menos, obliga a indecorosas retractaciones . (1)

Sin duda alguna, los tratados internacionales han constituido en los siglos pasados una preocupación constante y un permanente objeto de trabajo y estudio para la doctrina y la práctica del Derecho de Gentes . Sin embargo, el derecho convencional internacional vive en la actualidad un momento de máximo interés.

En materia de tratados internacionales la Comunidad Internacional de

Naciones se halla, a la hora presente, instalada en un momento histórico al que difícilmente podrían encontrársele nada parecido en el pasado. Ello, porque las materias de nuestra disciplina se encuentran ya muy lejos de aquella esfera de "deber ser" donde habían sido encerradas por Hegel (3), para transformarse en "El Derecho Común de la Humanidad". (4)

Ahora bien, cabe destacar, por encima del Derecho de los Tratados, algún capítulo de nuestra disciplina que no tenga que contar con él? De aquí que, a lo largo de la historia se haya otorgado a los procedimientos de conclusión de los tratados la máxima importancia y se halla considerado el vínculo como un lazo de naturaleza sagrada.

Nada de extrañar tiene, pues, que en nuestro siglo, cuando el Derecho Internacional alcanza la madurez de la Universalidad que le convierte en "Derecho común", los métodos y procedimientos de conclusión de los tratados internacionales, así como las formas por las cuales los Estados manifiestan su consentimiento en obligarse, haya constituido una de las primeras preocupaciones de la S. D. N. ginebrina primero y de la O. N. U. después (7).

Después del fracasado intento de reglamentación y codificación del derecho consuetudinario internacional relativo a los tratados y convenciones internacionales llevado a cabo ante el Comité de la Sociedad de Naciones de

Ginebra y los trabajos realizados al objeto de llevar a cabo una progresiva codificación del Derecho Internacional, que fueron ampliamente estudiados durante las sesiones del Congreso de Derecho Comparado, celebrado en La Haya en agosto de 1922 (8), se sucedieron otros ensayos de idénticas miras , que habrían de constituir, en definitiva, la suma de esfuerzos que permitiría a la "Conferencia Internacional sobre el Derecho de los Tratados" reunida en Viena, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, coronar con éxito la extraordinaria tarea de codificar, por vez primera en la historia, el Derecho de los tratados (10).

Desde hace medio siglo, los Estados se encuentran obligados a pronunciarse sobre cuestiones de derecho, en condiciones que, prácticamente, ignoraba la vida internacional a comienzos del presente siglo. En estos planteamientos, merecen destacarse los siguientes:

- a. Primeramente, respecto a las organizaciones internacionales.
- b. En segundo plano, no menos importante, las jurisdicciones internacionales, cada vez más numerosas y activas, frente a las cuales los Estados tienen más que nunca necesidad de saber a qué atenerse, en la delicada cuestión de los antecedentes y su interpretación del derecho convencional internacional.

Por cuanto concierne a nuestro país hemos partido de las siguientes consideraciones:

- a. En primer lugar lo conveniente que resulta para el Ministerio de Asuntos Exteriores, hallarse en todo momento en disposición de dar la respuesta idónea a las interpelaciones que por escrito puedan presentar los procuradores, en relación con la gobernanación del Estado en la esfera de la política y las relaciones exteriores.
- b. Pero lo más importante, desde nuestro punto de vista, era la necesidad de sistematizar la práctica de las Cortes, es decir, como se ha interpretado el principio de reserva de ley, en materia de tratados internacionales y practicado su intervenio cuando este era exigencia constitucional.
- c. Por el contrario la actuación de los tribunales, la jurisprudencia, que constituyen una dimensión importante desde la perspectiva de la aplicación del derecho no han sido explorados a fondo.

No son los diferentes aspectos y materias quj abarca el Derecho de los Tratados, el objeto de la presente TESIS. Nuestra investigación se ha centrado principal mente sobre: "La formación y manifestación del consentimiento del Estado en obligarse", desde el punto de vista de la práctica española, durante el periodo comprendido entre la desaparición de la S. D. N. y nuestros dias, considerándolo como el momento de mayor transcendencia dentro del proceso de conclusión de los tratados internacionales y su relación con el derecho interno, a partir del principio de

que la existencia de un órgano legislativo se justifica por su necesidad, es decir, la existencia de materias de competencia reservada. Nuestro trabajo se halla consagrado a dos cuestiones. Por este motivo hemos considerado oportuno dedicar los primeros capítulos de nuestro trabajo a estudiar las formas de manifestación del consentimiento de los Estados en la C. de V. En primer lugar su origen, su evolución. El estudio comparado de las más importantes constituciones durante el Siglo XIX para concluir con la historia Constitucional española de 1808 a 1938.

A la luz de la historia, la doctrina internacional, el derecho comparado y los preceptos de la Convención de Viena de 1969, abordamos el estudio del ordenamiento jurídico y la práctica españolas, teniendo especial consideración en poner de relieve el problema de las llamadas materias que constituyen la reserva de ley, con relación a formalidades de tanta importancia como son la "ratificación" y la "adhesión" en materia de derecho convencional internacional.

La importancia del tema, la nueva realidad jurídica en la materia y las necesidades de la Administración del Estado dada la importancia de estas formalidades y la precaria literatura jurídica española al respecto, es decir, en lo que concierne a las formalidades de la ratificación y la adhesión en la esfera del derecho convencional internacional nos llevó a la convicción de que se imponía la realización de un estudio minucioso

por no decir exhaustivo, de las formas por donde había discurrido la práctica constitucional española durante un periodo de casi treinta años . . . Ello, repetimos, por un doble motivo: en razón de la importancia teórica y práctica de las indicadas formalidades y a fin de cubrir un vacío en nuestra literatura jurídica al respecto.

Así, pues, el primer y más importante objetivo de nuestro estudio va encaminado a colmar, en la medida de nuestra capacidad y de los medios a nuestro alcance, dicha laguna. En este sentido, nuestro trabajo constituye una aportación significativa de materiales, que se pretende presentar de forma sistemática y ordenada, lo cual constituye, al mismo tiempo y en cierta manera, un ensayo en vistas y con la esperanza de poder deducir cuál o cuáles habian sido las líneas maestras seguidas por la práctica española durante los treinta años comprendidos entre 1942 y 1972.

En este momento, somos conscientes de que nuestro trabajo, este trabajo que como Tesis doctoral presentamos, no constituye más que un punto de partida, que no alcanzará todo su significado si no es continuado. No obstante, somos de la opinión, que en su estado actual y dentro de su alcance limitado, el trabajo que ofrecemos puede ser de alguna utilidad a los estudiosos de estas materias.

Los estudios proyectados para un futuro inmediato, respecto a los cuales esta tesis es como cabecera, versarán necesariamente sobre:

El Decreto de 24 de marzo de 1972 y "LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES EN MATERIA DE CONCLUSION DE TRATADOS POSTERIOR A LA PUBLICACION DEL DECRETO DE 24-III-1972"

Pero sobre todo es cada día más inferior a la necesidad de confeccionar un:

"PRONTUARIO DE FORMULAS", aplicables a los casos que puedan presentarse a la vista de:

1. Ministerio de Asuntos Exteriores, en su práctica
2. Cortes
3. Práctica Comparada
4. Fórmulas empleadas por la tradición histórica para los distintos tipos y clases de tratados.

Por otro lado, hemos procurado huir de las polémicas y controversias que rondan en torno a estos problemas, procurando ayudarnos en la Bibliografía más reciente y menos reticente. Hemos procurado evitar todo tipo de dogmatismos e ideas preconcebidas, sometiendo nuestra investigación y limitando nuestras conclusiones a los resultados deducidos de la práctica, tal como ésta se reflejaba y era recogida por la documentación oficial de que hemos podido disponer.

En cuanto al plan de trabajo seguido, lo establecimos de acuerdo con nuestro recordado y entrañable Maestro D. Luis García Arias, primer director de esta investigación que fué quien, además, nos sugirió la idea de desarrollar nuestra tesis doctoral sobre estas materias del modo que sigue:

En primer lugar, y en virtud de la naturaleza de nuestro estudio, encaminado, como ya hemos dicho, a poner de relieve los derroteros seguidos por la práctica española en materia de conclusión de tratados y las formas empleadas para manifestar el consentimiento en obligarse por parte del Estado español en los casos de adhesiones, se imponía llevar a cabo una revisión, lo más completa posible, de las formalidades seguidas en las Cortes en todos y cada uno de los casos de ratificación, adhesión de tratados y convenios internacionales, que le fueron remitidos, es decir, la necesaria labor preparatoria de recopilación y acarreo de materiales, al objeto de recoger, todas y cada una de las fórmulas empleadas por la práctica desde 1942 a la publicación del DECRETO 801/1972 de 24 de marzo sobre la ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales, a partir de las cuales poder llevar a cabo una labor de sistematización y síntesis, que nos permitiese determinar, caso de existir, las líneas esenciales de la práctica en materia de Tratados Internacionales, dentro del marco constitucional establecido por las Leyes Fundamentales del Reino, teniendo en consideración el orden jurídico que lo determina y el órgano que lo ejerce.

Esta labor la hemos realizado, fundamentalmente, en la Biblioteca de las Cortes Españolas, en donde llevaríamos a cabo, entre otras cosas, una revisión completa, por no decir exhaustiva de los Boletines Oficiales del Estado. El resultado de este trabajo se ha reflejado en una voluminosa compilación de más de cinco mil fichas, que constituye el más abigarrado y heterogéneo conjunto de fórmulas oficiales, sin unidad de estilo jurídico, sin terminología y forma que, con más capacidad de trabajo de la que creíamos poseer, hemos recogido, clasificado para destacar todas y cada una de las variantes que se han ido produciendo a lo largo de treinta años de informalismo legiferante.

Para poner orden en todo este copioso material, tarea más apropiada para computadores electrónicos que para estas mediocres máquinas que somos los hombres, hubimos de confeccionar una complicada serie de "maquetas", al decir de los economistas. Estas maquetas al tiempo que nos permitían agrupar el material recogido, de conformidad a los caracteres externos e internos de cada caso, ha sido el vehículo que nos ha permitido ordenarlo sistemáticamente, conforme a los criterios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, todo cual era lo único que podía permitirnos comprobación de los caracteres, circunstancias y naturaleza del procedimiento seguido en cada caso, así como reducir el margen de errores de transcripción, tan frecuentes y difíciles de evitar en este tipo de trabajos.

A partir de estas bases de relativa solidez, hemos estudiado los problemas de las relaciones entre la adhesión y la ratificación con el derecho interno y las materias que lo constituyen la llamada reserva de ley, así como la distribución de competencias y la atribución del "ius foederum et tractatum" o capacidad internacional para celebrar tratados, a los altos órganos del Estado español .

Cuando estábamos de lleno ocupados en esta tarea sobrevino el triste y doloroso acontecimiento que nos dejó sin Director, Maestro y amigo. Esta y otras circunstancias adversas de idéntica naturaleza demoraron la presentación, en su día, de esta tesis, y nos mantuvieron cierto tiempo apartados de nuestras investigaciones hasta el día que pudimos continuarlo y concluirlo bajo la dirección del Profesor D. Antonio Poch, Catedrático de Derecho Internacional, Embajador en la Conferencia del Mar y Presidente del Consejo Superior del Ministerio de Asuntos Exteriores, a quien nunca agradeceremos el calor y el entusiasmo con que nos acogió y con cuya ayuda hemos podido dar término a este empeño, de acuerdo a un plan de trabajo que establecimos del modo que sigue:

El fin perseguido ha sido, fundamentalmente, dar a la luz y presentar de la forma más clara y sistemática posible, la postura y la decisión que en cada momento y en cada circunstancia ha sido adoptada por las autoridades y órganos competentes de nuestro país en sus relaciones internacionales en la conclusión de tratados internacionales sobre materias de competencia reservada con atención a las cuestiones planteadas por

los procedimientos complejos en los casos de ratificación y adhesión, que por constituir materia de reserva de ley, necesitan la preceptiva intervención del órgano competente.

Para llevar a cabo esta tarea nos pareció oportuno reorientar nuestro campo investigativo considerando las siguientes dimensiones o vertientes del problema:

- 1.- Las modernas técnicas de conclusión de tratados internacionales recogidas en la Convención de Viena de 1969.
- 2.- La conclusión de los tratados y el derecho interno: sistemas seguidos en la distribución de competencias internacionales por las principales constituciones.
- 3.- La articulación del derecho internacional y el interno en el ordenamiento constitucional español:
 - a) En el derecho constitucional histórico desde 1808 a 1931.
 - b) Significación jurídica del sistema español.
 - c) En el derecho constitucional vigente desde 1936 a la promulgación de la Ley Orgánica del Estado y demás Leyes Fundamentales del Reino.

Todo ello nos pareció inexcusable para poder atacar, con posibilidades de éxito, la cuestión de la actividad de las Cortes Españolas en materia de conclusión de tratados internacionales desde 1942 a 1972 .

Habida cuenta que nuestro país ha vivido, desde 1938, y vive todavía un prolongado y lento periodo constituyente, nuestras Leyes Fundamentales, no han sido, en ningún momento de este largo periodo, ni constituido ni sistema concluso y cerrado de normas constitucionales. Más aun ese sistema hemos visto como se ha ido ampliando y reformando hasta 1967. Todo ello ha dado origen, quizás porque el legislador más preocupado de la ordenación jurídica interna del nuevo regimen que de dar satisfacción a las críticas que le venian del exterior, a que las normas recogidas en las Leyes Fundamentales relativas a la conclusión de tratados y convenios internacionales, presentara grandes lagunas y sus disposiciones, meramente indicativas, no fueran todo lo explícitas que la vida internacional moderna exige cada día de forma más imperiosa. Es por ello que la práctica seguida en España durante las últimas tres décadas, independientemente de cuales sean sus contradicciones internas y sus anomalías formales, cobra al respecto una importancia desusada, importancia que hace todavía más sorprendente no haya sido, hasta el presente, estudiada minuciosamente a través del microscopio de la paciencia, como exigía la peripecia histórica de nuestra patria durante el periodo de 30 años comprendido entre 1942 y 1972.

Al estudio y análisis minucioso de esta cuestión, a la catalogación y sistematización minuciosa de los matices no solo de fondo, sino también a los menos importantes formales hemos consagrado gran parte de nuestro esfuerzo. Así, en diferentes secciones estudiamos la actividad e intervención de las Cortes Españolas en materia de conclusión de tratados y convenios internacionales habida cuenta de la naturaleza del tratado, las materias sobre qué versan, las disposiciones en virtud de las cuales el texto del acuerdo o tratado es remitido a las Cortes, las fórmulas empleadas y recogidas en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas así como el procedimiento seguido en las mismas.

El tercer capítulo de este título es un apéndice donde se recogen y sistematizan las fórmulas empleadas por las Cortes en las diferentes fases del procedimiento.

Finalmente, se exponen las consideraciones críticas que la práctica española plantea en torno a la cuestión de "ratificación" y "adhesión" como formas de conclusión de tratados internacionales en la práctica española desde 1936 a 1972, teniendo en cuenta no solo la actividad de las Cortes en casos de adhesiones, ratificaciones de Convenios de la O. I. T. y aplicación del artículo 13 de su Ley Constitutiva, sino también la actividad del Ejecutivo en materia de adhesiones en aplicación del artículo 13 de la Ley de Cortes, el artículo 10, 5) de

la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, etc.

La consideración crítica de la práctica española en materia de adhesiones a tratados internacionales, era necesaria para establecer el fundamento del control de las "adhesiones" por las Cortes cuando se trata de tratados sobre materias de competencia reservada. Al estudiar las cuestiones y problemas planteados por las "adhesiones", hemos prescindido de los "acuerdos" en forma simplificada y demás competencias residuales. El último apartado de esta parte está dedicado a la exégesis del Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores de 24 de marzo de 1972, a la vista de las conclusiones deducidas de nuestro trabajo, es decir, el principio de la existencia de una serie de materias que requieren una actividad legislativa.

En nuestro trabajo de investigación hemos procurado ceñirnos a los siguientes principios y normas:

1. Los textos deben hablar por ellos mismos en la medida que ello resultaba posible.
2. Fuera de los casos en que se trataba de recordar malos ejemplos que han empañado nuestra práctica, y han manipulado la práctica misma que se citaba por determinados autores, "se ha procurado evitar las citas doctrinales".

3. La pretensión de ser exhaustivos, en cuanto exigencia primordial, se ha sacrificado la brevedad en ciertas partes de este trabajo, aunque en aras de la claridad se ha procurado establecer un escalonamiento agrupando las fórmulas seguidas por su identidad y analogía, operando luego con las más representativas, remitiéndonos a las demás bajo forma de referencia.
4. Se han respetado los cambios de terminología operados por el tiempo, aun reconociendo que esto plantea, para el lector, ciertos problemas de identificación.
5. Con todo ello se ha buscado la presentación más objetiva posible de la práctica, al objeto de extraer las líneas maestras por donde, en su caso, haya discurrido la práctica nacional en este periodo que estudiamos.
6. Por otro lado hemos partido del principio que ningún texto puede ser objeto "a priori" e individualmente considerado de un juicio de valor desde el punto de vista doctrinal. Esto nos ha llevado a lo que podríamos definir como un "careo" entre los propios textos. Era, en ciertos casos poner frente a frente a ciertos precedentes contradictorios.

7. Por último hemos considerado que el valor intrínseco debe considerarse en función de
 - a. número de precedentes
 - b. fecha de los mismos y zona de fechas que abarcan
 - c. toda una serie de circunstancias relativas fundamentalmente a:
 - a. circunstancias políticas
 - b. desarrollo de nuestras Leyes Fundamentales
 - c. materia recogida en el tratado
 - d. si es bilateral o multilateral
 - e. si España ha participado o no en la negociación, firma, etc.

1. - Alejandro del Castillo, "Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio, desde el año de 1700 hasta el día (Madrid 1843), pag. I.

2. - Véase Bibliografía

3. - Afirma W. F. HEGEL que "Lo verdaderamente trágico no reside en el conflicto entre el derecho y la injusticia, sino en el conflicto entre dos derechos contradictorios".

Miaja de la Muela (A) Introducción al D. I. P., pag. 227.

Postura de Kelsen. Para el gran jurista austriaco las reglas jurídicas no emanan de una voluntad, sino de otra norma superior. Así se escalonan las que pertenecen al mismo ordenamiento jurídico, hasta llegar a la que en él ocupa la cúspide (Grundnorm) explicable solo por una hipótesis cuya única función es garantizar la unidad del pensamiento jurídico! Como es inconcebible la simultaneidad de regulación de dos diferentes órdenes jurídicos, es necesario reducirlos a unidad, con lo que cae por su base la tesis dualista.

4. - Jenks (C. W.) "The Common Law of Mankind" (Londres, 1958) pag. 23.
5. - En este sentido discurro la cita de A. Castro. España en su Historia, pag. 653. "Yo moro soy y el, infante christiano; yo quiero guardar la verdad que Dios estableció, y el aver que yo di al infante no quiero tomar, mas quiero guardar la carta de fíeldad que me dió por esta raçon. Y el Infante me tiene tuerto, ca destruyome mis tierras, y corriome y matome mis moros, e sobre este mal que me hizo, le di parias por que me dexase vevir en mis tierras en paz, et agora quiere quebrantar la fe

y la verdad que puso conmigo e PONGO A DIOS EN EL COMEDIO QUE SEA JUEZ MEDIANERO y administre justicia e milagro sobre tal fecho, poraur todos los del mundo sepan que es fee e berdad." (Cap. XIX)

6. - De la Guardia (E.) y Delpech (M.). El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969", pags. 121 y siguientes.
7. - Rousseau (Ch.). "Droit International Public" (Paris, 1970) T. I. (Introduction et Sources) pag. 62.
8. - El Comité de Juristas de la Haya que elaboró el Estatuto de la C. P. J. I. se manifestó a favor de la codificación del derecho internacional y la 5^a Asamblea de la S. D. N. instituyó una Comisión de Expertos a tal efecto.
9. - En el terreno intergubernamental, la Declaración sobre la guerra marítima de Paris (1856) y los convenios sobre la guerra terrestre y marítima de La Haya (1899 y 1907) fueron grandes codificaciones del derecho de la época.
10. - La Guardia, Op. cit. pag. 126-7.

I N D I C E G E N E R A L

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<u>PORTADA</u>	2
<u>DEDICATORIA</u>	3
<u>PRESENTACION:</u> Exposición de motivos	4
(Notas)	21
<u>INDICE GENERAL</u>	23
<u>INTRODUCCION:</u>	35
I. - El Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 y la conclusión de los tratados	36
(Notas)	58
II. - La conclusión de los tratados en el Derecho constitucional comparado: Generalidades...	75
Sistemas de competencia exclusiva del Ejecu- tivo	79
Sistemas mixtos	82
Ordenación constitucional contemporánea ...	94
(Notas	105
<u>CAPITULO PRIMERO: LA CONCLUSION DE LOS TRATADOS</u> EN EL DERECHO ESPAÑOL (I)	168
I. Planteamiento del Problema: Generalidades	169
(Notas)	182
Antecedentes históricos: periodos	193
(Notas)	196

	<u>Página</u>
II. - Primer periodo: De la Guerra de 1808 a la Revolución de 1868	200
El Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808	200
La Constitución política de la Monarquía española de 19 de marzo de 1812	201
La Constitución de la Monarquía española de 18 de junio de 1837	209
La Constitución de la Monarquía española de 23 de mayo de 1845	216
Constitución no promulgada de 1856	217
(Notas)	220
 <u>CAPITULO SEGUNDO: LA CONCLUSION DE LOS TRATADOS EN EL DERECHO ESPAÑOL (II)</u>	 238
I. - Segundo periodo: De la Revolución de 1868 a la Guerra Civil de 1936	239
Constitución de la Nueva Monarquía Española de 5 de junio de 1869	239
(Notas)	246
Proyecto de Constitución federal de 1873	251
(Notas)	258
La Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876	264
(Notas)	270
La Asamblea Nacional Consultiva de 1927	273
(Notas)	277

Página

La Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931	279
Competencias internacionales del Jefe del Estado .	285
Competencias internacionales de las Cortes	286
(Notas)	290
II. - Significación jurídica del sistema español	298
 <u>CAPITULO TERCERO: LA ORDENACION DE COMPETEN-</u> <u>CIAS INTERNACIONALES A PARTIR DE DECRETO DE</u> <u>1 DE NOVIEMBRE DE 1936</u>	
I. - Planteamiento del problema	308
El proceso de concentración de todos los poderes .	314
El Decreto de 1 de noviembre de 1936	318
II. - Las competencias del Jefe del Estado en las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939	322
En las Leyes Fundamentales	327
En la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967	329
(Notas)	339
III. - Las competencias del Consejo de Ministros	364
(Notas)	371

CAPITULO CUARTO: LA COMPETENCIA DE LAS CORTES

ESPAÑOLAS (I)	379
I. - Evolución de su función de acuerdo a su Ley Consti- tutiva antes y después de la Ley de 10 de enero de 1967	380

	<u>Página</u>
Artículo 1º	380
Artículo 14º	386
II. - Las materias de su competencia. Las disposiciones de la Ley de 17 de junio de 1942 y sus deficiencias	401
La excepción del artículo 13 de la Ley de Cortes .	405
(Notas)	408
<u>CAPITULO QUINTO: LA COMPETENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS (II)</u>	430
I. - La específica fusión existente entre las cuestiones de competencia y procedimiento en la Ley de Cortes	431
(Notas)	444
Los presupuestos de procedimiento implícitos en los artículos 9 a 14 de la Ley de Cortes	450
(Notas)	459
II. - Procedimiento para la tramitación de los tratados internacionales en las Cortes tal como se perfila en sus sucesivos Reglamentos: Generalidades..	464
Hasta 1957	467
De 1957 a 1971	469
A partir de 1971	471
(Notas)	480

CAPITULO SEXTO: EL PRINCIPIO DE RESERVA DE

LEY	493
Necesidad de la existencia de materias de competencia reserva	494
Alcance y significado de la reserva material de ley	498
Las declaraciones constitucionales de materias reservadas	499
La reserva hecha por el legislador ordinario ...	504
La reserva como defensa de la competencia ... orgánica de las Cortes	507
(Notas)	512

CAPITULO SEPTIMO: LA INTERVENCION DE LAS

CORTES EN LA PRACTICA ESPAÑOLA DE CONCLUSION DE TRATADOS HASTA EL 24 DE MARZO DE 1972	532
---	-----

I. - Planteamiento del problema: Generalidades ...	533
(Notas)	540
Momento en que tiene lugar la intervención de las Cortes	543
(Notas)	551
Desarrollo y evolución de sus intervenciones ...	554
(Notas)	561
II. - El procedimiento legislativo aplicado a la tramitación de los tratados y convenios internacionales en las Cortes	565
(Notas)	578

	<u>Página</u>
La aplicación del procedimiento legislativo al artículo 14	585
-- El procedimiento no es adecuado para cumplir la función legislativa	486
-- El procedimiento tal como ha venido prac- ticándose no cumple satisfactoriamente la función que se pretende	590
-- El procedimiento tal como ha venido prac- ticándose ni siquiera se ciñe a la intención del legislador	591
 <u>CAPITULO OCTAVO: FUNDAMENTOS DE LA INTERVEN-</u> <u>CION DE LAS CORTES EN MATERIA DE TRATADOS</u> <u>A LA VISTA DE LA PRACTICA DESENVUELTA</u> <u>HASTA EL 24 DE MARZO DE 1972</u>	
	595
Planteamiento del problema	596
I. - Disposiciones que se citan como fundamento de la intervención de las Cortes	597
(Notas)	611
II. - Acuerdos que por referirse a materias de compe- tencia reservada precisan "el conocimiento del legislador	621
(Notas)	631
III. - Síntesis	642

PáginaCAPITULO NOVENO: EL DECRETO 801/1972 DE 24

DE MARZO PARA LA ORDENACION Y SISTEMA- TIZACION DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINIS- TRACION EN MATERIA DE TRATADOS INTERNA- CIONALES: ANTECEDENTES	649
--	-----

I. - Planteamiento del problema	650
---------------------------------------	-----

Formas de llevarse a cabo en la práctica española las adhesiones y otras formas de manifestación del consentimiento que no responden a los carac- teres de la ratificación	664
(Notas)	672

II. - Doctrina del Consejo de Estado en el Dictamen de la Comisión Permanente de 3 de junio de 1970 ...	709
--	-----

Crítica de los presupuestos y conclusiones del Dictamen de 3 de junio de 1970	727
(Notas)	742

III. - El Dictamen del Pleno del Consejo de Estado de 19 de septiembre de 1971	746
(Notas)	757

CAPITULO DECIMO: EL DECRETO 801/1972 DE 24

DE MARZO PARA LA ORDENACION Y SISTEMA- TIZACION DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINIS- TRACION EN MATERIA DE TRATADOS INTERNA- CIONALES: CONTENIDO	759
---	-----

I. - Generalidades	760
--------------------------	-----

	<u>Página</u>
Estructura del Decreto	762
(Notas)	765
II. - La competencia que el artículo 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado confiere al Consejo de Ministros y al Ministerio de Asuntos Exteriores	766
Forma de proceder cuando por la materia objeto del tratado no se precisa la intervención de las Cortes	778
(Notas)	783
III. - Las circunstancias que determinan que las Cortes sean oídas para poder comprometer internacional- mente al Estado	793
Forma de proceder cuando un tratado requiera la intervención de las Cortes	803
(Notas)	811
IV. - Publicación de los tratados	820
(Notas)	829
V. - Consideraciones críticas	832
(Notas)	840
<u>CONCLUSIONES</u>	842
<u>APENDICES</u>	859
I. - Recopilación de fórmulas aparecidas en los Bole- tines Oficiales de las Cortes Españolas	860

	<u>Página</u>
1952.....	1000
1953.....	1002
1954.....	1004
1955.....	1006
1956.....	1008
1957.....	1010
1958.....	1014
1959.....	1018
1960.....	1020
1961.....	1022
1962.....	1026
1963.....	1032
1964.....	1034
1965.....	1038
1966.....	1042
1967.....	1046
1968.....	1048
1969.....	1054
1970.....	1060
1971.....	1070
1972.....	1072
III. - Dictámenes del Consejo de Estado	1084
Dictamen de la Comisión Permanente de 3	
de junio de 1970	1085
Dictamen del Pleno de 19 de septiembre de 1971	1141
IV. - BIBLIOGRAFIA.....	1218

INTRODUCCION

INTRODUCCION

I. - EL CONVENIO DE VIENA DE 23 DE MAYO DE 1969 Y LA CONCLUSION DE LOS TRATADOS

El artículo 11 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969, señala las formas en que los Estados pueden manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado, sirviéndose de un estilo enumerativo en los términos siguientes: "El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiese convenido"

Conviene subrayar que el criterio adoptado por el Convenio de Viena, como decisivo para fijar la idoneidad de una u otra manifestación del consentimiento lo constituye la libertad y la voluntad de las partes contratantes o Estados negociadores, criterio que queda consagrado como principio en la expresión "o en cualquier otra forma que se hubiere convenido"

A pesar de la flexibilidad y amplitud de criterio que reflejan los artículos 11 a 17 del Convenio de Viena de 1969, respecto a las formas en que los Estados pueden manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado, que con la expresión antes citada, deja la puerta abierta a la imaginación

creadora de estadistas y diplomáticos para concebir nuevas formas de expresión del consentimiento de los Estados para vincularse internacionalmente, siempre y cuando no contravengan las disposiciones del Convenio de Viena, podemos plantearnos el problema de si entre las formas enumeradas en los precitados artículos existe alguna jerarquía

Los intérpretes del Convenio de Viena (1) parecen coincidir en la falta de elementos para concluir la existencia de un orden jerárquico entre las formas que para manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado pueden adoptar los Estados, y, evidentemente, este criterio tiene un sólido fundamento en el párrafo final del citado artículo 11.

Frente a esta libertad de los Estados para decidir entre las formas recogidas en el artículo 11 o "cualquier otra que hubiesen convenido", nada se dice, al menos de forma expresa, en los artículos 11 al 17 en sentido contrario (2). Ahora bien, que el Convenio de Viena se limite a realizar una simple enumeración "indicativa" no quiere decir que se descarte un principio de jerarquía en materia tan importante, que incide de forma tan decisiva, o en cualquier caso, afecta, en una u otra forma, a la soberanía de los Estados.

Así, a la vista del art. 46 del Convenio de Viena (3), no resulta congruente, ni compatible con la lógica jurídica equiparar las formas solamente adoptadas o seguidas por los Estados, que no solo cumplen escrupulosamente sus

compromisos internacionales, sino que, además, lo hacen sin menoscabo de los controles constitucionales establecidos en vistas a la seguridad jurídica en relación al ejercicio de las competencias internacionales del Estado, con el habitual informalismo en la conclusión de tratados internacionales de los Estados donde predomina un Ejecutivo fuerte y sobre el que no pesan los ingratos controles constitucionales, o la de aquellos otros que con demasiada frecuencia acuden a las formas simplificadas para celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales. Ello sin prestar atención a las plataformas ideológicas o a las circunstancias de diversa índole que puedan justificar la existencia de fuertes Ejecutivos en ciertos Estados.

Prescindiendo del orden expositivo seguido en el texto del Convenio de Viena, no cabe duda que en el propio contexto del Convenio se encuentra tácitamente establecida cierta jerarquía entre las diferentes formas en que los Estados pueden manifestar su consentimiento en obligarse internacionalmente por un tratado (4).

Aparte del citado artículo 46, no conviene perder de vista que el propio Convenio de Viena establece indirectamente unas formas de máxima garantía dando el ejemplo en las formas establecidas en las Disposiciones finales (5) donde el Convenio se acoge a los procedimientos clásicos consagrados por la doctrina y la práctica internacionales desde el siglo XVIII, es decir:

1. - La firma seguida de ratificación (6)
2. - La adhesión (7)
3. - El canje o depósito de instrumentos (8)

Lo cual no deja de ser una declaración lo suficientemente expresiva sobre cuales fueron los criterios que la Convención consideró, a la hora de adoptar y autentificar el texto del Convenio, como más idóneo, para que los Estados manifestaran su consentimiento en obligarse por el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969

Igualmente deben tenerse en consideración, a efectos de establecer, sino una jerarquía, si al menos un orden de prioridades entre las diferentes formas en que los estados pueden manifestar su consentimiento en obligarse internacionalmente, las disposiciones recogidas en la Parte III y particularmente en las Secciones 1^a y 2^a relativas a la "observancia de los tratados" y a la "Aplicación de los tratados" respectivamente.

Como hemos indicado el Convenio de Viena, regula en sus artículos 11 al 17, con pluralidad de formas, los procedimientos que pueden ser empleados por los Estados para manifestar su consentimiento en obligarse. Sin embargo, las formas y procedimientos por las que se crea el vínculo jurídico internacional, no puede considerarse se hallan, en todo caso, netamente diferenciadas de los procedimientos hábiles para la autenticación del texto del

tratado , destinado, no a manifestar el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por medio del tratado en cuestión, sino pura y simplemente, a fijar el texto oficial y definitivo Sin embargo, no debemos perder de vista que la autenticación del texto de un tratado no se limita a condicionar los posteriores actos por los cuales se forma la voluntad del Estado y ésta es manifestada internacionalmente por medio de los órganos competentes, sino que del mismo y en virtud del art. 18 del Convenio de dicho texto auténtico dimanarían obligaciones para los Estados negociadores (9). En este sentido, la autenticación del texto de un tratado pueden interesarnos al objeto de este estudio.

En virtud de la íntima dependencia entre las diferentes fases de gestación y alumbramiento de los tratados internacionales, se explica que el Convenio de Viena se refiera, de forma general, a la "celebración de los tratados"(10).

Sin embargo, la determinación exacta de este vocablo, como pieza significativa dentro de la terminología internacional relativa al derecho de los tratados, su significado y su alcance, constituye una necesidad previa, y ello, por un prurito de precisión terminológica, dado que, como es bien sabido, los términos "celebración" y "conclusión", empleados indistintamente, han dado origen a series debates (11).

Así, para Ch. Rousseau, el tratado internacional es "una operación procesal"

un acto complejo que no se perfecciona sino a través de la ejecución de una serie de actos concatenados, cuyo conjunto integra el "acto global" (12).

Para Basdevant, al igual que para Rousseau, el procedimiento tradicional de conclusión de tratados internacionales abarca: la negociación, la firma, la ratificación y el canje de ratificaciones (13).

Cavare concibe este procedimiento tradicional para la conclusión de los tratados dividido en dos fases: a) negociación y firma; b) la ratificación y el intercambio de instrumentos de ratificación (14). Desde esta perspectiva Cavare considera que solo esta segunda fase constituye "la verdadera conclusión del tratado". Entendemos que la idea que preside el pensamiento de fondo de esta corriente doctrinal parte de los conceptos de "celebrar" y "concluir" concebidos como etapas prosales, distintas por medio de las cuales un sujeto de derecho internacional estipula un compromiso respecto o con relación a otro sujeto. Desde este punto de vista, el "acto de conclusión" determina, entonces, el consentimiento definitivo en obligarse internacionalmente por un Estado interesado

Por el contrario, para otra corriente doctrinal la "celebración" o la "conclusión" de un tratado internacional son distintas maneras de referirse a la "serie de actos mediante los cuales se procede a: la negociación y redacción e incluso la adopción y autenticación del texto mediante firma, pero sin que tales actos signifiquen necesariamente, la expresión del consentimiento en

obligarse internacionalmente mediante dicho tratado Nos movemos, pues, en las arenas movedizas que broten de las sutilezas del lenguaje, allí donde todavía no se ha consolidado una terminología jurídica de forma rigurosa.

Dentro de esta segunda corriente, para Fitzmaurice (15), el proceso de confección de un tratado se desarrolla en cuatro etapas:

1. 1. Fijación y autenticación del texto como tal
1. 2. Conclusión mediante firma o Aprobación del texto como fase potencial de un acuerdo.
2. Aceptación del texto como obligatorio:
 2. 1. Generalmente mediante el procedimiento tradicional de la ratificación.
 2. 2. Excepcionalmente mediante firma.
 2. 3. Cualquier otro medio que las partes negociadoras convengan.
3. Entrada en vigor del tratado como tal.

Para Fitzmaurice, la "conclusión" resulta ser un término ambiguo que debe ser diferenciado, netamente, del consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente y de la entrada en vigor del tratado

Semejante distinción se impone a la vista de dos problemas: a) la polémica que surge en torno a la expresión "conclusión", a la hora de determinar cual es el acto que perfecciona el tratado; b) el segundo problema radica en

saber o poder establecer una clara diferenciación entre "conclusión" y "entrada en vigor".

Frente al primer problema vemos que la doctrina tradicional se desentiende de la realidad reflejada por una práctica, no ya creciente, sino desbordante, que todos los años pone en vigor centenares de tratados por "procedimientos" que no conllevan la ratificación y que, en consecuencia, no responden al esquema que concibe al tratado internacional como "un acto complejo, que comienza en la negociación y termina con el canje o depósito de instrumentos."

Estos procedimientos que no responden a las propuestas formales de la doctrina desarrollados por la práctica anglosajona y, en particular la práctica internacional utilizada por los presidentes de los Estados Unidos para sustraerse a los incómodos controles del Senado denominados inapropiadamente "no tradicionales", dado que la práctica de la entrada en vigor mediante la "firma vinculante" es más antigua que el llamado procedimiento tradicional de la ratificación (16). Así, los "tratados en forma simplificada", no pueden, evidentemente, ser perdidos de vista y el Convenio de Viena no pudo prescindir de ellos al codificar la práctica internacional y las formas adoptadas en las constituciones de los estados sobre estas materias, aunque solo sea por la razón de que solo ellos nos dan la medida y alcance de lo que es la ratificación cuando ésta resulta un requisito indispensable para la entrada en vigor de los tratados internacionales

Visto el problema desde esta perspectiva, cuando se celebra un tratado o acuerdo ejecutivo por la sola firma y, de manera expresa o tacita, se conviene no precisar ratificación , o vincular a los Estados mediante canje de notas o instrumentos constitutivos del tratado , se está prestando, mediante un acto único, el consentimiento en obligarse internacionalmente (17).

Al hilo de esta argumentación, podemos concluir, si reflexionamos sobre el sentido y alcance de los acuerdos en forma simplificada en términos de comparación con el tratado como resultado de un proceso formal, igual a acto complejo, que el criterio más objetivo es precisamente aquel conforme al cual "la celebración o conclusión de tratados es el acto único o, conjunto de actos que puede adoptar un sujeto de derecho internacional para manifestar en la esfera de las relaciones entre Estados y Organizaciones internacionales, su consentimiento en obligarse por las estipulaciones recogidas en un tratado" (18), es decir, por escrito en un instrumento de derecho convencional.

Ahora bien, no debemos perder de vista los siguientes aspectos del problema:

1. En el lenguaje de juristas y diplomáticos los términos "celebrar" y "concluir" se aplican al acto formal de la firma -- que requiere ratificación --, o del canje de notas o instrumentos -- que implica prestación del consentimiento --

2. Que la fecha que se dá como propia del tratado y en virtud de la cual se le conoce y reconoce, es siempre la fecha de la firma, con independencia de las fechas y plazos que median entre la firma y la ratificación, adhesión, canje, depósito, notificación, entrada en vigor, registro, publicación, etc.

3. Que, durante el periodo de negociaciones que han de conducir o no, a la redacción del tratado, éste todavía no existe como tal , sino que no pasa de ser una simple "spes" o mero proyecto, incluso no pasar de la simple operación de toma de contactos que puede o no conducir a la apertura de negociaciones. Negociaciones que pueden prolongarse por tiempo muy difícil de precisar o abocar a un punto muerto . De aquí que, cuando se habla de un tratado en concreto, estamos haciendo alusión a algo que ya tiene una existencia concreta, cierta, firme y cognoscible . Es decir, al texto auténtico de un Tratado que no puede ser modificado desde la fecha de la firma. Así pues, fecha y firma, con independencia de la naturaleza de ésta última, son dos elementos inseparables de un tratado, que, en una u otra medida le otorgan una existencia real por encima de lo que podamos considerar como simple proyecto. (19)

En este momento, y , prescindiendo de los acuerdos ejecutivos , debemos preguntarnos que valor tiene un tratado firmado, hasta el momento que se produzca la ratificación, en aquellos casos que ésta se halle preceptuada por la legislación interna de los Estados, o así lo hayan convenido los Estados

negociadores.

Al margen de los equívocos que con tanta frecuencia originan el empleo indiscriminado de "autenticación" y "conclusión" y de conformidad a la doctrina según la cual un tratado firmado pero no ratificado es un simple proyecto de tratado, resulta difícil aceptar y entender los artículos 18 (20) y 24 (21) del Convenio de Viena de 1969.

Es evidente que, de conformidad con los artículos 18 y 24 de referencia, una cosa es cierta: ambas disposiciones prueban y demuestran que algo existe. Algo que posee una existencia de la que se derivan efectos que condicionan la conducta de los Estados firmantes, con independencia de su posterior e incierta ratificación. Es decir, que hasta el momento que tenga lugar la ratificación o pasado el tiempo suficiente para deducir razonablemente que ésta no va a ser llevada a cabo, el texto del tratado autentificado mediante firma no vinculante por hallarse establecido o convenido que el consentimiento habrá de manifestarse mediante el acto de ratificación, produce ya determinado efecto y obliga a los Estados signatarios, desde la "fecha" de la "firma" a adoptar un determinado comportamiento, consistente, en principio, a inhibirse de realizar todo acto u omisión que pueda malograr la vida del tratado durante el periodo comprendido entre "la fecha del tratado" y el momento de su entrada en vigor. Evidentemente, nos hallamos, dígase lo que se quiera, en presencia de unos resultados que no pueden atribuirse a algo sin otra realidad que la de un simple proyecto, a no ser que reconsideremos la noción de "proyecto" a la luz de la filosofía de la 'razon-

vital" (22).

Una explicación que resulta relativamente satisfactoria para E. de la Guardia y M. Delpech (23) es la expuesta por Waldock, para quien "la firma de un tratado -- y en esto parece haber consenso -- confiere al Estado signatario un cierto "status" limitado con respecto al tratado, aunque no resulte fácil definir la naturaleza exacta de ese status" (24).

Así, con los autores citados , cabe afirmar que "un tratado formal firmado, pendiente de ratificación es algo más que un simple proyecto pero algo menos que un acuerdo ejecutivo , pero con una existencia real, capaz de producir efectos, en relación con su contenido dispositivo, pero con una existencia precaria que no le permite ser "firme", "estable" y "rato" (25). Estos efectos de los tratados en precario hasta el momento de su ratificación son de dos clases, aunque en última instancia ambos van dirigidos a un mismo fin:

- a) Obligatoriedad de abstenerse por parte de los Estados signatarios de todo acto que pueda malograr el objeto y fin del tratado.
- b) Obligación de poner en marcha los mecanismos constitucionales internos que determinan la exigencia de que un tratado sea o no ratificado

Este parece constituir el punto de vista más difundido y el criterio adoptado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (26). Sin embargo, no debemos olvidar que todo ello es la decantación de una realidad mudadiza y cambiante y que si "mudadiza es la opinión de los sabios" no tiene punto de comparación con la cambiante realidad histórica de las relaciones internacionales que, cual gigantesco carnaval de descontento, constituye la materia prima del derecho de gentes, y que, con independencia de la perfección y rigor de las técnicas jurídicas de cada momento histórico, esta siempre más acá de los llamados Derechos naturales y más allá de la Filosofía del derecho. Lo más importante y grave, no viene dado por las diferencias entre aquello que en cada momento histórico se ha entendido y vivido bajo en nombre de "derecho", ni siquiera de la oposición entre "injusticia" y "derecho", sino como ha dicho Hegel de la confrontación de los derechos contradictorios

Así pues, el Convenio de Viena de 1969 ha puesto especial interés en evitar el "vidrioso" concepto de "conclusión de tratados", prefiriendo las fórmulas de "celebración" y "entrada en vigor", entendidas como dimensiones que ni se rellenan ni se excluyen pero se necesitan en el cuadro de un procedimiento jurídico-diplomático, como términos entre los que juegan y tienen lugar los momentos procesales que se encuentran definidos en el Convenio de Viena como "negociación", "adopción del texto del tratado", "autenticación del texto del tratado" manifestación de consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado" (27), procedimientos

accesorias a la manifestación del consentimiento (28), en las distintas expresiones conocidas y desarrolladas por una práctica secular y codificadas en el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 (29).

En este sentido, debemos reconocer el feliz acierto que la Comisión de Derecho Internacional ha tenido en este punto, dado que, el término "conclusión de los tratados", ha constituido durante muchos años el caballo de Troya de demasiadas ambigüedades.

Así pues, los términos "celebración" y "entrada en vigor" empleados por el Convenio de Viena, permiten una gran flexibilidad en cuanto a las formas de manifestación del consentimiento de los Estados para obligarse o llegar a ser parte en un tratado. Formas que varían según se hallen más próximas, hasta llegar a identificarse con otros actos, ya sean anteriores como la autenticación del texto del tratado o de su entrada en vigor, sin que por ello dejen de ser un acto distinto de la autenticación o entrada en vigor, dado que esta manifestación puede producirse cuando el tratado se halla ya en vigor

Ello origina y da precisión a una gama, ampliamente diversificada, de formas aptas para que los Estados puedan manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado. Variedad de procedimientos que implica, necesariamente, una escatología que, necesariamente, se halla en función de:

- a) El momento o fase de la celebración en que puede tener lugar
- b) La complejidad del mismo
- c) La posibilidad o imposibilidad de optar entre varios o verse el Estado, por las exigencias de su derecho interno, constreñido al empleo de uno determinado y concreto
- d) La naturaleza y contenido mismo del tratado en cuestión

En torno a las formas que los Estados pueden adoptar para manifestar su consentimiento, codificadas en el Convenio de Viena de 1969, conviene adelantar ciertas observaciones de carácter general, a fin de delinear sus peculiaridades jurídico-diplomáticas:

- En primer lugar conviene destacar una distinción fundamental. Algunas de las formas recogidas en el Convenio de Viena son formas clásicas, consagradas por una "praxis" varias veces centenaria. Otras, por el contrario, provienen de expedientes técnico-diplomáticos, nacidos al compás de las necesidades inherentes a la intensificación de las relaciones internacionales en las últimas décadas y a los requerimientos de la agilidad y rapidez exigido, por los imperativos de la cooperación internacional
- En segundo término conviene poner de relieve que entre las diferentes formas en que los Estados pueden manifestar su consentimiento, y desde la perspectiva del derecho internacional, el Convenio de Viena no

establece ningun sistema de prioridades, sino que deja a los Estados en la completa libertad para manifestar su consentimiento por cualquier de ellos (30), en el sentido de reservar alguna de dichas formas para los tratados de mayor importancia y solemnidad, dejando las otras como formas residuales de aplicación para acuerdos de importancia secundaria (31).

-- No obstante lo anteriormente dicho, el Convenio de Viena establece dos clases de excepciones:

1^a. La recogida en el artículo 5º, con relación a las normas contenidas en los instrumentos constitutivos de una organización internacional y los tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional (32).

2^a. La recogida en el artículo 46 en virtud del cual el Convenio de Viena sin aceptar la tesis según la cual el derecho constitucional interno de los Estados, relativo al ejercicio orgánico de sus competencias internacionales para celebrar tratados debiera ser considerado como parte del derecho internacional
deja a salvo la soberanía del Estado identificando su manifestación internacional con el juego de las competencias constitucionales Así como el Convenio de Viena deja a

los Estados en completa libertad para adoptar una u otra forma para manifestar internacionalmente su consentimiento en obligarse por un tratado, en su art. 46 establece el principio según el cual los gobiernos de los Estados deben "respetar el derecho interno concerniente a las competencias para celebrar tratados internacionales", lo cual dicho con otras palabras equivale a manifestar que los Gobiernos de los Estados no se hallan en libertad para escoger, arbitrariamente y con independencia de las disposiciones de su Derecho Fundamental interno, cualquiera de las formas recogidas en los artículos 11 a 17 del Convenio, sino que deben remitirse a aquellas que según los casos les permitan las normas de derecho interno, relativas a la distribución de competencias, sobre la formación de la voluntad del Estado en materia de tratados internacionales.

Así, para el estudio de las diferentes formas de manifestación del consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado hay que tener en consideración los siguientes momentos recogidos en el Convenio de Viena de 1969 y que, en una u otra manera, inciden en el nacimiento de las obligaciones convencionales de los Estados, sin olvidar todo aquello que pueda afectarlas en virtud de las circunstancias de tiempo, modo y condición

1.- La autenticación del texto (33).

2. - La formación de la voluntad del Estado en vistas a obligarse por medio de un tratado o llegar a ser parte de uno ya existente (34).
3. - La manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado internacional (35).
4. - Los medios o "instrumentos" por medio de los cuales los Estados dejan constancia de su manifestación de voluntad y otras circunstancias accesorias o que pueden requerirse para la entrada en vigor y ejecución de las disposiciones del tratado (36).

En torno a estas cuatro dimensiones giran las diferentes formas de manifestación de la voluntad de los Estados en la celebración de los tratados, Manifestación la voluntad que decide la entrada en vigor de los tratados, es decir, crea el vínculo jurídico y ejecutivo los preceptos y estipulaciones que lo integran.

A la vista de esas dimensiones, la doctrina acostumbra a distinguir entre "formas tradicionales" y "formas modernas" , posiblemente excediéndose en la simplificación del problema, al considerar los acuerdos ejecutivos como forma moderna

No obstante, es innegable la aparición, a lo largo del presente siglo de modernas técnicas en la celebración y entrada en vigor de los tratados, particularmente en relación a la celebración, es decir, negociación,

adopción y autenticación . Lo que no parece tan irreprochable es la corriente de pensamiento que pretende fijar la línea de deslinde entre unas y otras apoyándose en una pretendida "caída en desuso de la forma tradicional de la ratificación" (37), en particular cuando se recurre a este juicio de valor para justificar el amplio vuelo que en lo que va de siglo han adquirido los acuerdos en forma simplificada . Somos de la opinión de que antes de expedir el certificado de "desuetudo" de este procedimiento, convendría investigar las causas de un fenómeno que pudiera ser solo aparente, fundado en principios de naturaleza política y que su innegable realidad estadística (38) no sea otra cosa que el resultado de ciertas anomalías en el ejercicio del "Poder exterior del Estado" en razón del predominio y hegemonía mundial alcanzado por Estados con sistemas políticos esencialmente "dirigistas", "totalitarios", o con constituciones que otorgan amplias competencias internacionales al Jefe del Ejecutivo (39) y que, por otro lado han hecho amplio uso de sus competencias residuales (40).

En esta parte de nuestro estudio y a la vista de las diferentes formas de manifestación del consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado recogidas en el Convenio de Viena de 1969, distinguiremos, como ya es habitual entre: a) formas simples y b) formas complejas

Consideradas con una perspectiva histórica y teniendo en cuenta la evolución anterior y fortuna presente de cada una de las formas que recoge el Convenio en sus artículos 11 al 17, expondremos de forma compendiada los caracteres específicos de cada una para poner de relieve:

- a) La inexactitud de la denominada "caída en desuso del procedimiento tradicional de la ratificación" y las motivaciones políticas que trata de encubrir (41).
- b) La inexactitud de considerar las formas simples como más modernas que las formas complejas (42).

Así, adoptando una perspectiva histórica, estimamos que las diferentes formas de manifestación de la voluntad, deben clasificarse por el siguiente orden:

1. - LA FIRMA, como la más antigua y simple de las formas de manifestación del consentimiento en obligarse convencionalmente entre comunidades políticas diferenciadas (43).
2. - LA RATIFICACION como la más antigua de las formas complejas empleadas con el fin de hacer obligatorios y de general aplicación convenios suscritos sujetos de derecho con distinto "privilegium fori" (44). El adoptar esta perspectiva, obliga a distinguir entre:

La ratificación como:

- a) la formalidad que se añade a un texto de derecho convencional que obliga a las partes contratantes desde el momento de su firma, para que sea más firme, estable y de general obligación (46).

La ratificación como:

- b) la formalidad de la que se hace depender la obligatoriedad para las partes interesadas del tratado autenticado por sus "plenipotenciarios" (46) o negociadores.

La ratificación como:

- c) expresión de la forma más antigua, primitiva y original de la "adhesión", en cuanto la entrada en vigor del tratado se hace depender de la "adhesión" al mismo de terceros Estados que no han intervenido en su negociación y firma o en todo caso lo han realizado por terceros interpuestos (47.).

3. - LA ADHESION, como un procedimiento a caballo entre la "ratificación" y la "firma vinculante", tal como se la describe en el apartado 2, c) antes señalado. Esto nos lleva a tener que considerar la "adhesión" no como una forma, sino como un conjunto de expresiones, que han ido tomando carta de naturaleza a lo largo de la historia, es decir:

- a) Como forma simple: "notificación" "accesión"
- b) Como forma compleja: "aceptación" "adhesión"
- c) Como forma mixta en relación con:
 - la firma diferida
 - la firma ad referendum
- d) Como forma doble
 - la admisión

Sin embargo, hemos excluido la forma denominada "canje de instrumentos que constituyen un tratado", por considerarla como un procedimiento accesorio o forma de dejar constancia de la manifestación hecha por los Estados mediante "firma vinculante", es decir de un procedimiento equivalente al canje o depósito de instrumentos de ratificación, aprobación, aceptación, etc.

Con relación a la "aprobación" y "aceptación" que recoge el art. 14 del Convenio de Viena de 1969, como formas diferenciadas de la "ratificación" estimamos que solo en relación con los artículos 4 y 18 pueden ser consideradas como tales. En los demás casos y circunstancias no dejan de ser nombres diferentes que atribuimos a una misma realidad: apellidos distintos o diferentes formas de llamar a una misma cosa, cuya razón habría que buscar en la confusión de lenguas y en la algarabía terminológica que, en no pocos aspectos del derecho de los tratados, constituye el auténtico idioma de trabajo.

Finalmente, hay que tener presente, en todo momento que el Convenio de Viena, ha dejado la puerta abierta a la mudadiza realidad de la historia allí donde declara que los Estados podrán manifestar su consentimiento en obligarse mediante un tratado internacional por "cualquier otra forma que se hubiese convenido".

1. - McNair. "The Law of Treaties (2a. ed. 1969)
P. Router. "Introduction au droit des traites" (Paris 1972)
E. de la Guardia y M. Delpech. "El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969" (Buenos Aires, 1970) pags. 190 y ss.
2. - Sobre las formas de manifestación del Consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado internacional.
3. - Art. 46. - Disposiciones de derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado con violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados, no podrá ser alegado por dicho Estado como viciación de su consentimiento a menos que esa violación de su derecho interno fuese manifiesta.
4. - Vid "Cláusulas finales".
5. - Disposiciones finales del Convenio de Viena , artículos 76 a 85, relativos al carácter "formal" del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.
6. - Artículos 81 y 82.
7. - Artículos 83.
8. - Artículos 11, 16 y 84.
9. - Art. 18
10. - En el art. 2, ap (a); art. 4; títulos de la Parte II y Sección I de la misma; art. 6 (título y texto); art. 7, pag. 2, ap. (2); art. 8; art. 40, par. 2, ap. (b); art. 41, pars. 1 y 2; art. 36; art. 48,

par. 1; art. 49; art. 52; art. 53; pars 1 y 2; art. 59; art. 62, par. 1.

11. - Véase Bibliografía

12. - Charles Rousseau "Droit International Public" (Editions Sirey, Paris 1970, Tomo I) pag. 75 y ss.

13. - Jules Basdevant. "La Conclusion et Redaction des Traites et des Instruments Diplomatiques autres que les Traites" R. C. A. D. I. 1926, v., pp. 539-643.

14. - Louis Cavare "Le Droit International Public Positif" (Paris, Pedone, 1969) pag. 75, vol. II.

15. - Anuario CDI, 1956, II, 121, par. 48.

16. - Convenio de Viena 23-V-1969, art. 15. En este artículo se trata de la institución de la firma únicamente en cuanto medio por el que un Estado manifiesta su consentimiento definitivo en obligarse por un tratado. El párrafo primero admite en tres casos que un representante firme un tratado como manifestación del consentimiento de su Estado en obligarse por dicho tratado:

1. "cuando el propio tratado estipule que la firma tendrá dicho efecto" (como es frecuente en muchos tipos de tratados bilaterales).
2. "cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han acordado la intención a través de hechos fehacientes."
3. "cuando la intención de un Estado determinado de dar dicho efecto a la firma se deduzca de los plenos poderes

de su representante o haya sido manifestada durante las negociaciones" (caso que la Comisión incluyó de conformidad con las observaciones de los gobiernos).

En la práctica no es raro que, incluso en los casos en que algunos Estados consideran la ratificación como elemento esencial desde el punto de vista de su ordenamiento interno, otro Estado esté dispuesto a manifestar su consentimiento en obligarse definitivamente mediante la firma.

En tal caso cuando la intención de obligarse mediante la sola firma es evidente resulta superfluo hacer hincapié en la ratificación, por cuya razón, de conformidad con el apartado c) del párrafo 1, la firma tendrá dicho efecto para los Estados concretos de que se trate.

- 17.- Adolfo Maresce. "Il diritto dei Trattati" (Milan 1971) pag. 159 y s
- 18.- Vid nota 17
- 19.- Esta falta de firma en los Convenios de la O.I. T. da sentido a que en la Constitución de 1931 se hable de "proyectos de convenios de la O.I. T.
- 20.- Art. 18.- Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor.
- 21.- Art. 24.- Entrada en vigor.
- 22.- J. Ortega y Gasset "Obras Completas (Revista de Occidente 1952) Tomo V, pag. 272 y ss.

- 23. - E. de la Guardia y M. Delpech, Op. cit. pag.
- 24. - Waldock
- 25. - M. Pidal "Documentos Lingüísticos", Doc. 203, pag. 258-9.
Burgos. "Hermandad Hecha entre Varios Concejos de Castilla"
(1295).

"En el nombre de Dios et de Sancta Maria, amen. Sepan quantos esta carta uieren, commo por muchos desaffueros et muchos dannos et muchas fuerças et muertes et prissiones et despechamientos sin ser oydos, et desonras et otras muchas cosas sin guisa que eran contra justicia et contra ffuero et a grant danno de los reynos de Castiella de Toledo, de Leon, de Galizia, de Seuilla, de Cordoua, de Murçia, de Jahen, del Algarbe et de Mblina

Que recibimos del Rey don Alffon, ffijo del rey don Ferrando et mas del rey don Sancho so fijo que agora ffino, ffaste este tiempo en que reyno nuestro señor el Rey don Ffernando que nos otorgo et conffirmo nuestros fueros et nuestros priuilegios et nuestras cartas et nuestros buenos usos et nuestras buenas costumbres et nuestras libertades que cuiemos en el tiempo de los otros reyes quando los mejor ouiemos ,

por ende et por mayor assessego dela tierra et mayor guarda del so sennorio, para esto guardar et mantener et por que nunca en ningun tiempo sea crebantando,

et veyendo que es a ssevicio de Dios et de Sancta Maria et dela cort celestial, et asseruicio, aonra et guarda de nuestro sennor el rey don Ferrando a quien de Dios buena vida et salut por muchos annos et buenos et mantenga asso seruicio,

et otrossi a seruicio et aonrra et guarda delos otros reyes que
(seran) despues del, et a pro et aguarda de toda la tierra,

ffazemos hermandat en vno, nos todos los Consejos del
Regno de Castiella, quantos pusiemos nuestros seellos en esta
carta en testimonio et en conffirmamiento de la hermandat.

Et la hermandat es esta: Que guardemos a nuestro
sennor el Rey Don Ffernando todos sus derechos et todo su
sennorio bien et cumplidamientre, nombradamientre

La justicia por razon del sennorio

MARÇADA alli dola solian dar de derecho al rey don
Alddon que vençio la batalla de Vbeda.

MONEDA acabo de siete annos alli do solian dar assi
como la solian dar, el rey non mandando labrar
moneda...

Et por que esto sea ffirme et non venga en dubda, nos los per-
soneros delos Consejos de las Villas de Castiella pusiemos en
esta carta los seellos de los concejos cuyos personeros nos
somos, et por mayor ffirmedumbre pusiemos en ella el dicho
siello de la hermandat en testimonio con los otros siellos delos
concejos, et damos la auos el Concejo de Nagera que ssodes con-
nuesco en esta hermandat.

Esta carta desta hermandat ffue ffecha et ffirmada en Burgos, se
dias de junio, era de mjll et CCC. et XXXIII annos."

26. - J. González, "El Reino de Cast....." (pag. 531 T. II)
"Alianza de Aragón y Castilla contra Navarra" (1179)

"Ut autem predicta concordia et pactum firmissime inter eos rata et stabilis omni tempore permaneat fecerunt sibi inuicem hominum et iurarunt super sacrosancta Evangelia quatuor. Et quicumque eorum alteri dictas conueniencias et pacta non attendet, esset traditor et aleuossus, fide mentitus atque periurus".

"Hoc idem iurauerunt, ex parte regis Castelle, Petrus de Araziuri, Gomez Garsie, alferiz regis Tello Petri; ex parte regis Aragonum iuraverunt hoc idem Sancius de Orta, maiordomu regis, Artaudus de Alagon, alferiz regis, et episcopus Petrus Cesaraugustanus hoc idem affirmavit in sua ueritate."

- 27. - Vid nota 10
- 28. - Artículos referentes a Depósito notificación y registro. Parte IV, arts. 76 a 80 del Convenio de Viena.
- 29. - Suprimida
- 30. - Convenio de Viena, art. 11
- 31. - Convenio de Viena, art 46.
- 32. - Art. 50.
- 33. - Autenticación del texto. La autenticación del texto del tratado es necesaria para que los Estados que han participado en las negociaciones sepan, de modo definitivo cual es el contenido del tratado que han de suscribir o someter a los órganos competentes de acuerdo a la Constitución respectiva, antes de decidir si serán o no parte en el tratado.

3. - CONVENCIÓN DE VIENA

el establecido en el tratado

el que los estados convengan

firma

firma ad referendum

rúbrica del texto del tratado o del acta final.

34. - F. DEHOUSSE: La ratification des traites. pag. 198

"A qui, en cas de litige, la preference doit-elle être donnée, au traite ou à la norme de droit interne?"

(Remarquons encore un fois que ce probleme n'a rien de commun avec celui de la validite du traite extrinsequement ou intrinsequement inconstitutionnell) c'est d'une pure question d'aplication dans l'ordre interne qu'il s'agit, et rien autre.

Comment le resoudre? On trouve, à cet égard, pour ainsi dire autant de criteres que d'auteurs, et ces criteres ne peuvent reussir à s'étayer sur une pratique (nous entendons: une pratique interne) incontestable.

Esta al menos es la teoria de DEHOUSSE y del Prof. De NAUROI "Les traites internationaux devant les juridiction nationales" (pp. 74-82).

I. M. CHAILLEY: fait etat d'un principe des anciens constitutionnalistes, le principe de l'acte contraire, qu'il considere comme verifie par la pratique en la matiere. Il conclut, en effet, d'un long et fort savant examen des caracteres de l'application interne des traites, que le traite ne prevaut pas dans l'ordre interne contre la Constitution ou la

loi posterieure ne prevaut pas contre le traite.

II. ALBERT DE LA PRADELLE y otros), assimilent completement le traite à la loi du point de vue de son application interne. C'est une these que l'on retrouve quelque fois...., dans les decisions de jurisprudence, lesquelles prennent alors à la lettre la formule bien connue suivant laquelle le traite promulgue ou publie reçoit "FORCE DE LOI"

III. M. WATRIN, tranche la question en admettant le "parallelisme de la Constitution ou de la loi (française) et du traite dont le texte ne s'harmonise, pas avec elles. Les deux ordres de normes gardent chacun, malgré leur contrariété leur validité sur leurs plans respectifs.

"La question de la contrariété des traités et du droit interne est une des plus délicates du droit des gens, une de celles, en même temps, sur la solution de laquelle les avis sont le plus partagés, et qui demande, pour être utilement appréciée, la prise en considération par l'interprete de nombreux cas d'espece.

Fixons d'abord la position du probleme.

On suppose un traite regulierement ratifié et par consequent obligatoire pour l'Etat.

Ce traité peut, du point de vue de son efficacité interne, se heurter à certains obstacles:

1. Il est possible que son contenu contravienne à celui d'une Constitution ou d'une loi nationale en vigueur avant que ne

naisse pour l'Etat l'obligation de l'exécuter, et qui, par la suite, n'a pas été modifiée ou retirée.

2. Inversement, voici un traité dûment ratifié qui s'applique dans un Etat ou une nouvelle Constitution vient à être adoptée ou bien encore ou une nouvelle loi est votée dont la teneur va, en tout, ou en partie, à l'encontre de la sienne. A qui en cas de litige, la préférence doit-elle être donnée, au traité ou à la norme de droit interne?

"...notons que la compétence du droit interne, telle que nous l'interprétons, conduit aux deux règles suivantes relatives à la validité internationale des traités:

- 1^o Est nul, c'est-à-dire le pourvu de force obligatoire, le traité ou l'acte diplomatique consenti par un organe incompétent aux termes du droit constitutionnel ou par un organe compétent au-delà des conditions de sa compétence;
- 2^o Est valable le traité ou l'acte diplomatique consenti par un organe compétent, même lorsqu'il porte atteinte à des dispositions de fond de la Constitution.

La première de ces règles concerne la constitutionnalité extrinsèque des traités. Le critère de validité de ceux-ci est cherché alors dans le droit constitutionnel, auquel appartient, en fait, la compétence pour organiser le pouvoir de traiter.

Quant à la seconde règle, qui concerne la constitutionnalité intrinsèque des traités, elle se déduit de la supériorité du traité sur le droit interne. Nous montrerons plus loin que ces deux règles se vérifient dans la pratique internationale.

35. - Prestación del Consentimiento en Obligarse

1. - TRADICIONALES

Ratificación

Adhesión

2. - MODERNOS

Firma

Canje de instrumentos que constituyen tratados

3. - CONVENCION DE VIENA

Ratificación (art. 11)(art. 14)

Aceptación (art. 14)

Aprobación (art. 14)

Firma (art. 12)

Canje de instrumentos que constityan el tratado (art. 13)

Confirmación (art. 12)

Adhesión (art. 15)

Constancia del Consentimiento

1. - TRADICIONALES

Canje de instrumentos de ratificación

Depósito de instrumentos de adhesión

2. - MODERNOS

Notificación de instrumentos de ratificación o adhesión

3. - CONVENCION DE VIENA

Canje de instrumentos de ratificación; aceptación; aprobación

Depósito de instrumentos de ratificación; aceptación; aprobación; adhesión.

Notificación.

Según esto, podemos definir la "autenticación" como el momento en que el proyecto sobre el cual se han puesto de acuerdo las partes negociadoras queda definitivamente establecido como texto inalterable y firme del tratado, y consiste en un acto por el cual se certifica que ese texto es el correcto y auténtico.

Antiguamente, el texto de un tratado, adoptado casi siempre por acuerdo unánime de todos los Estados que habían participado en las negociaciones, constituía la norma general, y en este sentido la "adopción" del texto y su "autenticación" se manifestaban en el acto único de la firma.

En la hora presente, el procedimiento de autenticación se fija en el propio texto del tratado, por acuerdo entre los Estados negociadores, y el desarrollo de la práctica de redactar tratados en grandes conferencias internacionales o en el seno de Organizaciones internacionales, ha llevado, por otro lado, a generalizar el procedimiento de "voto de la mayoría" que ha llevado a C.D.I. a estimar "se apartaría de la realidad el establecer la norma de la unanimidad como norma general para la adopción de los textos de los tratados redactados en conferencias o en organizaciones

La Guardia, Op. Cit. pag. establece al respecto la siguiente clasificación:

1.- TRADICIONALES

Firma, sujeta a ratificación

2.- MODERNOS

Incorporación al acta final de una conferencia o resolución de una organización internacional

- 37.- Ch. Rousseau. "Droit International Public" (Paris 1970) Tomo I. pag. 93-4.
- 38.- ...y las divergencias políticas que entre el Presidente y el Senado surgían, en especial cuando la Casa Blanca era ocupada por un Presidente Demócrata y en la Cámara de Senadores imponía una mayoría republicana o viceversa. El ejemplo más característico lo constituye el apartamiento de los Estados Unidos de las S. D. N. que no obstante la parte que a los americanos y al Presidente Wilson corresponde en su concepción, debido precisamente a la negativa del Senado a autorizar la ratificación del tratado de Versalles, del cual el Pacto era parte integrante, autorización denegada por el Senado el 19 de marzo de 1920, al no alcanzar la mayoría constitucional de dos tercios, es decir, 56 votos. Así, aunque la autorización del Senado obtuvo 49 votos a favor frente a 35 en contra, el Presidente Wilson no pudo ratificar el tratado de Versalles y hubo de resignarse a ver como su país no se integraba en la Liga de las Naciones de Ginebra. Es curioso el dato que recoge Ch. Rousseau, que durante los 150 años que van de 1789 a 1939, respecto a los 900 tratados que el Presidente de la Unión puso en vigor, nada menos que 200 no llegaron a ser aplicados al no poder conseguir el Presidente la necesaria autorización del Senado para ratificarlos, o como consecuencia de diferentes enmiendas introducidas en el texto de los mismos por el Senado.
- 39.- Véase en "Sistemas Constitucionales" : Sistema de Competencia exclusiva del Ejecutivo. Orígenes del llamado tipo inglés.
- 40.- Véase en "Sistemas Constitucionales: Los regímenes totalitarios

41. - Paul Vellas, "Droit International Public", pag. 124.
42. - Para TAUBE, R.C.A.D.I., 1930-II, nº 32, pag. 306, la ratificación aparece desde los primeros tiempos del derecho internacional. Consistía en el Oriente antiguo en "l'apposito du sceau royal sur l'original du traite grave sur des tablettes d'argent, de marbre, de bronze ou d'airain". Estas tablillas debían ser expuestas inmediatamente en el templo principal de la capital del contratante, al lado de los textos de las leyes más importantes del país. Era la forma habitual de su promulgación o publicación.

En realidad estos actos eran sobre todo meras formalidades a cumplimentar, y, solamente, a partir de los Horcas Caudin adquiere la ratificación carácter de institución verdaderamente jurídica.

43. - Originariamente las partes no redactan un acta común. Cada una presta por separado un juramento que define sus obligaciones. Después de la aparición del nuevo procedimiento bilateral, convencional, consensual, el juramento se mantendrá. Constituye el fundamento del carácter obligatorio de los tratados a partir de la base del temor y respeto a Dios, pero también sobre el honor. Cada soberano jura "solemnement sur la Croi et sur son honneur, d'observer et accomplir pleinement, réèlement et de bonne foy, tout le contenu des articles du traite".
44. - Et POSTURA es llamada en latín todo partimiento bueno que hace el rey o otro por su mandato a lo hacen los omnes entre sí et es a pro comunal de la tierra o de algunos lugares sennados et después aprobalo el rey et confirmalo por privilegio o por carta et mandalo guardar.

45. - Fragmento del "Journal de ma Vie" del Marques de Bassompierre sobre su embajada en Madrid y la ratificación del Tratado de Madrid de 1621.

"abril. El martes hice un amplio despacho al rey, al señor condestable de Luynes y al señor Puisieux para darles cuenta de toda la negociación y para enviarles el tratado de Madrid, 1 que hice por medio del señor Cominges.

El miércoles 28 de abril salí de Madrid como se fuese de regreso a Francia y fuí a pasar la noche en la Torre..... Estuvimos tres días en Cognac y luego el Rey me envió a París para ratificar con el Sr. Canciller, que había quedado allí, varios tratados y acuerdos concluidos con España. Lo que hicimos con el señor Marqués de Mirabel, que había recibido poder especial para ello. (la ratificación fue hecha el 24 de junio).

"Nos mandó (la Reina) que nos sentáramos a consejo y manifestó que acababa de recibir un tratado concluido a espaldas suyas, por su Embajador de Fargis. Hizo que nos lo leyese M. de Herbault. Lo encontramos tan mal concebido, tan mal planteado y razonado, tan vergonzoso para Francia, tan opuesto a la Liga tan perjudicial para los grises que, aunque en un principio estábamos persuadidos de que se había hecho por orden del Rey y que para calmar a sus aliados quería dar a entender que se había procedido sin su consentimiento, llegamos luego a creer que, efectivamente, se había concluido sin orden suya.

Esta convicción nos movió a aconsejarle que no lo aceptase ni ratificase de igual manera que no se ratificaron el de Ocaña chapuceado por el mismo Ministro y el que hizo en Roma el Comendador de Sillery,

Convenio ajustado en Madrid el 9 de febrero de 1824 entre los Reyes de España y Francia para la permanencia de las tropas francesas en territorio español (el 16 de febrero se canjearon las ratificaciones de este tratado).

Art. XVIII. - El presente convenio, el cual se unirá un reglamento relativo a su ejecución, será ratificado y las ratificaciones canjeadas en el más corto plazo. En fe de lo cual, los plenipotenciarios respectivos han firmado el present convenio y estampado el sello de sus armas.

46. - "Las conversaciones de la primera Liga con el Duque de Feria, terminaron con un acuerdo, firmado, en 6 de febrero de 1621 por los representantes de la Liga y el Gobernador español de Milán, Duque de Feria. Según Pedro Marrades "Convenio era aceptable. Pero la primera dificultad que surgi era hacerlo aceptar. La liga que lo negoció obligó a los municipios que dependían de ella a reconocer su validez (rati carlo??). Las otras dos, en las que la población protestante era mas numerosa y mas intránsigente no se sometieron, ant bien se pronunciaron contra el convenio que calificaban de traición."

Pedro Marrades: "El Camino del Imperio. Notas para un estudio de la cuestión de la Valtelina. pag. 59.

"Se firmó el tratado de Madrid el 25 de abril de 1621 -- el 26 dice Brown - y en el se establecia según Céspedes, "que toda las cosas sucedidas fuessen debueitas al estado que tenían an de la guerra, y retirados los presidios y guarniciones nueva- mente contruidos en el valle, condados de Bormio y de Chia venna y en el éonfin del Milanésado; que concederian los pro testantes perdon general a los católicos. Que en lo tocante a religión, se devolviesse y anulasse lo introducido desde el año 1617. Que ratificassen las tres li as con ramento sole

simo el observar estos capítulos y el christianissimo y los cantones su seguridad y ejecución y otros de menor consecuencia. Como dice Céspedes el Tratado tenía subordinada su vigencia a la aprobación de los cantones, esto es, de la Confederación y de los grisones.

Tratado o Acta de Venta de una escuadra que cedió al Rey de España el Emperador de Rusia: firmado en Madrid el 11 de agosto de 1817.

El presente arreglo se conservará secreto pero en cuanto a su ejecución en lo relativo a España tendrá efecto desde que sea aprobado por su Majestad Católica y por parte de Rusia desde que haya obtenido la sanción de su Majestad Imperial.

47. - Según la C.D.I., la adhesión es el procedimiento tradicional por el que un Estado en determinadas circunstancias, llega a ser parte en un tratado del cual no es signatario.

Una de las posibilidades de adhesión se presenta cuando el tratado mismo prescribe que ciertos Estados o categorías de Estados podrán adherirse a él.

También es posible la adhesión cuando un Estado que no tenía derecho a ser parte en un tratado con arreglo al tratado mismo es invitado ulteriormente a ser parte.

En el pasado se han expuesto opiniones divergentes acerca de si desde el punto de vista jurídico, es posible adherirse a un tratado que no esté todavía en vigor; y algunos estiman que no es posible (Fitzmaurice, vid informe).

Sin embargo, un examen de la práctica convencional más reciente indica que casi todos los tratados modernos que contienen cláusulas de adhesión no subordinan el derecho a adherirse a la entrada en vigor del tratado ya sea expresamente, permitiendo la adhesión antes de la fecha fijada para la entrada en vigor del tratado, ya sea implícitamente, condicionando la entrada en vigor del tratado al depósito de los instrumentos de adhesión o de otros instrumentos.

En la práctica se ha ido tan lejos que... en el presente artículo no se condiciona la adhesión a la entrada en vigor del tratado.

La adhesión suscita problemas que la CDI discutió largamente:

LA PRIMERA CUESTION es la de establecer si es jurídicamente posible la adhesión respecto de un tratado que no ha entrado aun en vigor. El problema ha sido resuelto en la práctica pues "casi todos los tratados modernos que contienen cláusulas de adhesión no subordinan la misma a la entrada en vigor del tratado" como expresó la CDI y como ha señalado LAUTERPACHT "muchos tratados quizá no entrarían nunca en vigor si no fuese por la adhesión" (Yearbook ILC, 1953, II, 120; CDI, 33, par. 2).

LA SEGUNDA CUESTION es la de la adhesión condicionada a una posterior ratificación.

En rigor el procedimiento de la adhesión sujeta a ratificación "es un tanto anómala pero no es frecuente". La Secretaría de la ONU, al igual que la Secretaría de la SON, considera la adhesión sujeta a ratificación "como una simple notificación de la intención del gobierno de llegar a ser parte" y no notifica a los demás Estados la ratificación de tal instrumento (procedimiento que la CDI considerará enteramente justo).

II. - LA CONCLUSION DE LOS TRATADOS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

GENERALIDADES

Salvo infrecuentes excepciones, cuando el Derecho constitucional de los Estados se ocupa de los procedimientos para la celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales alude de forma general a la ratificación (1). Sin embargo, dentro de esta noción amplia de ratificación quedan comprendidos procedimientos que varían según los Estados, las épocas y los regímenes políticos.

De esta forma y desde el punto de vista del derecho interno, los sistemas adoptados por las distintas constituciones de los Estados, a lo largo del período constitucional que se inaugura con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1784, no solo ha variado de país a país en virtud de su historia, y su estructura interna compleja, federal, unitaria o centralizada, así como en virtud de la distribución de competencias y atribución de prerrogativas a los órganos de los Estados, es decir, entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino que, dentro de cada Estado, ha variado en función de sus transformaciones que la propia práctica constitucional ha operado sobre las atribuciones reconocidas tanto al Ejecutivo como al Legislativo.

La doctrina acostumbra a clasificar los diferentes sistemas adoptados por las constituciones a partir de las prerrogativas que dentro de cada sistema ha conservado el poder Ejecutivo en relación con los órganos legislativos. Este punto de partida, en cierta medida justificado en la historia para los Estados europeos que vivieron, antes del siglo XIX, bajo el imperio de "monarcas soberanos", queda, en no poca medida invalidado para aquellas naciones que nacieron como una unión libre, como un tratado de alianza y unión de fuerzas al objeto de asegurar el honor, la independencia de las partes, la tranquilidad y el orden interior y proteger la libertad y los derechos de los aliados incrementado la prosperidad comun (2).

Sea cual sea el sistema de clasificación adoptado nos encontraremos con que indefectiblemente el Jefe del Estado aparecerá, en una u otra manera, como "personificación de la soberanía en la esfera internacional", como el agente competente para manifestar la voluntad del Estado en obligarse por un tratado internacional.

Ahora bien, es en torno al origen de esta "ficción jurídica" y en la forma de ordenarla constitucionalmente, como debemos clasificar los diferentes sistemas constitucionales adoptados para la celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales.

Habida cuenta de esta premisa, es decir, de esta ficción jurídica que hace

del Jefe del Estado, con independencia de cualquier otra consideración, la personificación de la soberanía en la esfera internacional, no puede ser tenido en consideración el llamado regimen de Asamblea puro en que la competencia para la manifestación internacional de la voluntad del Estado en obligarse por un tratado es atribuida al Parlamento, Asambleas legislativas o Estados Generales . . . Se trata de una fórmula que no encontramos ni aun en aquellos casos extremos como el recogido en la Constitución Francesa de 1791 que atribuye la competencia para la ratificación de los tratados a la Asamblea Nacional (3). Incluso en estos casos extremos se da una confusión entre formación de la voluntad del Estado y su manifestación internacional

A partir de estas consideraciones, aquí hemos establecido una clasificación que agrupa los diferentes sistemas seguidos en la conclusión de tratados internacionales, en dos grandes apartados.

En el primero incluimos a todos aquellos que las prerrogativas y competencias para la celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales se atribuyen de forma exclusiva al Ejecutivo.

Dentro del segundo grupo, es decir, los que la doctrina acostumbra a denominar "sistemas mixtos" quedan incluidos una gran variedad de formas constitucionales donde a efectos de conclusión de tratados intervienen, en una u otra manera el poder ejecutivo y el legislativo .

Antes de pasar al estudio de los sistemas comprendidos en uno y otro grupo, debemos advertir que, en ocasiones, no resulta fácil señalar la línea de demarcación que los separa, hallándose ejemplos en los que el procedimiento constitucional para la conclusión de tratados internacionales fluctúa de uno a otro procedimiento, mientras que en otras ocasiones la intervención del legislativo ha constituido objeto de polémica, siendo en definitiva la práctica la que ha decidido la cuestión. Por último no faltan tampoco ejemplos de sistemas que desde el punto de vista constitucional debemos tipificar como "sistemas mixtos", pero que ocultan una práctica que confiere al Ejecutivo la máxima competencia para celebrar tratados internacionales y obligar internacionalmente al Estado.

SISTEMAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL EJECUTIVO

Este regimen, que corresponde al "sistema monárquico puro", constituyó el sistema habitual y propio de las monarquías soberanas características dentro de la concepción moderna del Estado que gobernaron la sociedad de Estados europeos hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX (4). Posteriormente ha sido el sistema adoptado por todos los regimenes políticos de naturaleza autocrática y autoritaria más o menos disimulada (5).

En todos los Estados que adoptan un regimen de competencia exclusiva del Ejecutivo, es el Jefe del Estado quien tiene atribuídas las prerrogativas, competencias y poderes para celebrar y obligar internacionalmente al Estado, "prometiendo cumplirlo fielmente y hacer que se cumplan todas sus estipulaciones" (6).

Sin embargo, dentro de este sistema podemos distinguir:

1. - El sistema durante el periodo de las monarquías absolutas en los siglos anteriores a la Independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa de 1789 (7)
2. - Las formas surgidas durante el siglo XIX, que se hallan directamente inspirados en los principios legitimismas que informaban el "antiguo regimen" y se implantan apoyados en occidente

en movimientos restauracionistas, como es el caso de Francia durante el Segundo Imperio (8), o nacen en oriente como consecuencia de ensayos que tienen como objetivo fundamental conjugar viejas estructuras con la nueva civilización de progreso económico y técnico, del que nos ofrece un claro exponente la constitución japonesa de 11 de febrero de 1889 (9) que habría de sobrevivir hasta la vigente constitución de 3 de noviembre de 1945 (10).

3. - Este sistema de competencia exclusiva del Ejecutivo, en sus formas más radicalizadas, aparece apoyado por circunstancias excepcionales, pero prescindiendo de la naturaleza de provisionalidad que siempre caracterizó a las Dictaduras como soluciones de urgencia de duración limitada (11) en los regímenes totalitarios que emergen en el periodo de entreguerras. Ahora bien, dentro de este grupo nos encontramos con regímenes políticos de muy distinta naturaleza, y aunque todos ellos se caracterizan, a los efectos que aquí nos interesan, por la primacía del Ejecutivo en materia de tratados internacionales, en algunos de ellos esta competencia exclusiva se nos aparece en toda su desnudez, como una manifiesta concentración de poderes (12), mientras que en otros casos se deja subsistir un órgano legislativo al que teóricamente se le reconoce cierta intervención en los negocios internacionales Sin embargo, su acción queda anulada por la primacía política del Ejecutivo

y el control legislativo que el Ejecutivo ejerce sobre la Asamblea. En una u otra medida a este grupo pertenecían:

- a) El regimen instaurado por el Nacional Socialismo del III Reich alemán en virtud del art. 4 de la Ley de 24 de marzo de 1933 (13).
- b) El regimen fascista establecido en Italia por Musolini (14).
- c) Fue igualmente el sistema vigente en Polonia entre 1935 y 1939 (15).
- d) También pueden considerarse como formas solapadas de este sistema, aunque desde el punto de vista constitucional deben considerárseles como adscritos a los "sistemas mixtos" el regimen corporativo portugués, en principio desde la subida al poder de Oliveira Salazar hasta el golpe de Estado del General Spínola de 25 de abril de 1974 (16), así como el regimen kemalista de acuerdo a la constitución de 1923, sin embargo el regimen kemalista plantea un paradójico ejemplo, que como ha dicho Marcel Prelot "la ideología del regimen en ningún momento se ha afirmado como fascista o totalitaria. En ningún momento ha dejado de proclamar su adhesión a los principios de 1789 y su adhesión oficial a la democracia" (17). Sea cual

sea el futuro del regimen turco, desde una perspectiva de conjunto ofrece un doble interés: por una parte es uno de los raros casos de regimenes autoritarios que ha pasado por evolución y sin revolución a la democracia; por otro lado, si no es un ejemplo a imitar, sí es un caso digno de ser tenido en cuenta, sobre todo por los regimenes análogos, basados sobre dictaduras militares. Es por eso que el sistema turco lo incluimos más adelante entre los sistemas mixtos.

e) También deben ser incluidos dentro de este grupo de sistema vigente durante el Gobierno de Vichy desde 1940 a 1944 (18) y en cierta medida el Gobierno Provisional de la Francia Libre (19).

SISTEMAS MIXTOS

La doctrina acostumbra a tipificar bajo el epígrafe de "sistemas mixtos" a aquellos que para la conclusión de los tratados internacionales se requiere, por imperativo constitucional, la intervención de los órganos legislativo y ejecutivo. Ahora bien, si excluimos los sistemas representados por el que han practicado las "monarquías absolutas", el infrecuente regimen de Asamblea puro los regimenes "totalitarios" que florecieron en el periodo de entreguerras y que hoy día podemos considerar como reliquias históricas, todos los demás sistemas conocidos se caracterizan por la intervención de ambos poderes, es decir Legislativo y Ejecutivo, en la conclusión y entrada en vigor de los tratados internacionales.

Los sistemas mixtos se concretan en una colaboración y reparto de competencias entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Los sistemas mixtos son numerosos y representan soluciones muy diversas. Así, las diferencias entre unos y otros no se puede establecer sobre este criterio, sino teniendo en cuenta otros factores. Es a partir de estos factores que aquí hemos establecido una clasificación que no coincide exactamente con la que generalmente acepta la doctrina. Dividiendo los llamados "sistemas mixtos" en dos grandes grupos. En primer lugar, el "sistema mixto" o de colaboración de poderes en vistas a la eficacia interna de los tratados internacionales, también llamados de incorporación por cuanto tiende a transformar la norma internacional recogida en un tratado parte del derecho positivo interno (20).

En segundo lugar, el sistema mixto de participación de poderes en vista a la validez internacional del tratado.

La diferencia fundamental entre los procedimientos constitucionales incluidos en uno y otro grupo, reposa en el punto de partida histórico de cada uno y su diversificación o identificación posterior se halla en función de las transformaciones que la práctica constitucional de cada Estado en la conclusión de tratados internacionales ha ido imprimiendo a la figura constitucional originaria, en razón del alcance e importancia adquirida por el Ejecutivo o el Parlamento.

Dentro del primer grupo de sistemas mixtos o de incorporación tenemos como figura típica el sistema inglés que por lo mismo ha dado nombre al grupo (21) y como variantes del mismo nos encontramos con los sistemas constitucionales reflejados por las constituciones de Noruega (22), Suecia (23), y los Estados Unidos de América (24).

En todos ellos el punto de origen es la atribución de las competencias para la conclusión de tratados internacionales al Ejecutivo. Sin embargo el tratado internacional válidamente concluido por el Jefe del Estado carecerá de toda validez y eficacia interna cuando en él se regulan materias que exigen disposiciones de orden legislativo y en su conclusión no ha colaborado el órgano investido de esta competencia. No obstante, la práctica posterior ha hecho evolucionar independientemente el sistema en Gran Bretaña, Noruega, Suecia y los Estados Unidos de América (25).

El segundo grupo de sistemas mixtos o de participación de poderes se basa en la idea democrática del control de la política internacional por parte del legislativo, reduciendo, en consecuencia la actuación del poder ejecutivo a funciones preliminares de simple negociador y finales como órgano autorizado para manifestar internacionalmente la voluntad del Estado en obligarse por un tratado.

En la práctica el sistema es susceptible de múltiples variantes y su característica fundamental, consistente en el consentimiento previo del

poder legislativo para que el ejecutivo pueda ratificar o manifestar el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por un tratado o convenio internacional, se combina con la noción de soberanía y la forma de llevarse a cabo constitucionalmente la separación de poderes y atribución de competencias, dando lugar a una compleja serie de variantes.

De todas estas variantes podemos, no sin ejercer ciertas violencias conceptuales sobre la realidad, establecer los siguientes grupos:

En primer lugar tenemos todos aquellos regimenes constitucionales en los que la intervención de las Cámaras es total y el Jefe del Estado no puede concluir ningún tratado ni manifestar el consentimiento del mismo en obligarse por un convenio internacional, hasta no haber alcanzado el asentimiento de las Asambleas legislativas.

Ha sido llevado a la práctica de diferentes maneras. En ocasiones la ratificación es confiada al órgano legislativo ordinario que interviene de acuerdo a las reglas habituales en el procedimiento de elaboración de las leyes. Esta es en lo esencial, la solución adoptada por los países de América latina, de estructura federal y regimen presidencial (26).

Otras veces por el contrario, la ratificación, sin dejar de ser competencia

del legislativo que es el órgano competente para otorgarla, exige una forma particular de intervenir de los órganos legislativos, como por ejemplo la intervención simultánea de las dos cámaras reunidas en "congreso" (27). El sistema soviético, que se ha generalizado entre las democracias populares (28) hace intervenir no las cámaras legislativas sino una emanación de las mismas, el "presidium" (29).

En otras ocasiones se nos presenta como una fórmula convencional para salvar el tránsito entre el cesarismo democrático y la democracia constitucional, a este caso responde la constitución turca de 1923 que no ha sido modificado por la ley de 31 de mayo de 1963, sino que mantiene en los términos indicados en su artículo 2º (30).

Dentro del segundo grupo de sistemas mixtos o de participación de poderes tenemos como figura representativa el sistema implantado por la Constitución de la III República francesa y que ha dado nombre al conjunto. La mayoría de los países de régimen parlamentario obedecen a esta fórmula también llamada "franco-belga", por atribuírsele sus orígenes o remontando sus orígenes (32) al artículo 68 de la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 (31) y que parece habría de servir de modelo, durante la segunda mitad del siglo XIX a numerosas constituciones europeas.

Esta solución se caracteriza frente a la anterior que postula para todos

los tratados, sea cual fuere su naturaleza y contenido, el asentimiento de la Cámara, porque en ésta, tal asentimiento, sólo es requerido para una categoría determinada de tratados. Así, de acuerdo a este sistema los tratados son clasificados en dos categorías (32), exigiéndose la intervención parlamentaria para los correspondientes a una determinada clase y no siendo necesaria para los considerados como de menos importancia (33).

Esta clasificación de los tratados en dos categorías, tiene como consecuencia que la competencia del Jefe del Estado para la conclusión de tratados internacionales no sea total, sino que se halla condicionada a la intervención de las Cámaras en aquellos casos en que esta es requerida, lo que en cierta medida dá origen a cierta confusión y no resulta fácil distinguirlo del sistema mixto o de participación (34).

Sin embargo debemos tener presente que la diferencia fundamental descansa en que mientras en los primeros el control del Parlamento sobre los tratados internacionales, no tiene, en principio, más que una base política o legislativa, o los dos a la vez, en este segundo grupo, al lado de esas dos formas de control, funciona una tercera, es decir, el control ejercido en virtud de un texto constitucional expreso (35).

Tal texto, no es otro que el que se encuentra recogido en gran número de Constituciones y que determina, precisamente, la extensión o límites de las prerrogativas del Jefe del Estado en materia de conclusión de

tratados en las Constituciones que quedan incluidas en este sistema, queda netamente precisado por sí mismo, o bien es en esta línea interpretado por la doctrina, véase la práctica interna, como subordinada a la observación de las limitaciones que establece la validez internacional de los tratados (36).

El reparto de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo constituye el derecho común de la mayoría de los Estados con constitución escrita y conforme al se ha establecido por la doctrina una triple clasificación.

- a) PRIMER GRUPO. El asentimiento del Parlamento es requerido para todos los tratados (37).

- b) SEGUNDO GRUPO. El asentimiento del Parlamento solo es requerido para determinadas categorías de tratados , es decir, para aquellos considerados particularmente importantes. Esta solución es la más generalizada. Para Rousseau se encuentran en este caso la vigente Constitución francesa de 1958. (38).

Sin embargo, a este respecto conviene según Rousseau "distinguir entre los Estados europeos, que han continuado fieles, en su conjunto, al menos en Occidente, al regimen parlamentario y aquellos Estados americanos que se gobiernan con regimenes presidencialistas". Capítulo aparte lo

constituye Suiza que para Rousseau "ha resuelto el problema original" (39), sin embargo personalmente nos inclinamos a pensar que la solución Suiza no tiene otra originalidad que la de haber conservado vivos ciertos principios y tradiciones contractuales del derecho . . .

Un tercer grupo lo constituyen el sistema denominado "monarquías limitadas" (40). Dentro de este tercer grupo, mal definido en sí, incluimos aquellas manifestaciones del sistema mixto en cuyas constituciones el alcance de la intervención y aprobación por parte de las Cámaras es objeto de controversia . . .

Para F. Dehousse ejemplo de constituciones que pertenecen al sistema en que el alcance del asentimiento parlamentario es objeto de controversias, nos lo ofrece la Constitución belga (41), el Estatuto italiano de 1848 (42), y la Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo (43), donde se enumeran los tratados para los cuales la intervención del Parlamento es requerida. Sin embargo, la forma de esta intervención y, en particular, su efecto jurídico, dan ocasión o han sido motivo de dudas y controversias que no se encuentra en los Estados de la categoría precedente.

La duda proviene en estos casos de la redacción (libelle) de la Constitución. Después de un primer párrafo, donde el "treaty-making power"

se atribuye al Jefe del Estado, el texto añade que algunos de estos tratados no tienen efecto más que después de haber obtenido el asentimiento de las Cámaras. ¿Qué significa exactamente esta fórmula? ¿Quiere decir de que la aprobación parlamentaria es una condición necesaria para la existencia, a la validez internacional del tratado? ¿Limita, por el contrario, el alcance de este asentimiento a la eficacia puramente interna del tratado? Ambas opiniones han encontrado defensores.

En Bélgica, la doctrina, en su conjunto, se ha preocupado poco de la cuestión que examinamos (43). La mayoría de los publicistas apenas han comentado el art. 68 de la Constitución; y cuando lo han hecho, casi todos se han contentado con reproducir anteriores exposiciones sobre la historia del texto y los tratados a que alude (44). Prácticamente, no se encuentra alusión a este problema más que en Thimus (43) y en las Pandectes Belges (44).

En lo que concierne a la Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo, se observa que el artículo 37 ha dado lugar a las mismas dificultades que el artículo 68 de la Constitución belga y el artículo 50 del Estatuto albertino. Eyschen (45) el mejor comentarista de la Constitución del Gran Ducado, se limita a constatar la controversia existente sobre el punto de saber si el defecto de la aprobación del Parlamento, en los casos en que esta aprobación se exige, es una fuente de invalidez para el tratado en cuestión.

A pesar de las incertitudes de la doctrina, las soluciones de la práctica, se han orientado, en los tres países, hacia el sistema que hace de la aprobación parlamentaria una condición de la validez internacional de tratados. En los tres la aprobación era dada, siempre, al tratado mismo, lo cual constituye el mejor argumento que pueda invocarse a favor de la interpretación internacional de los susodichos textos constitucionales; por otra parte, la práctica consagró la costumbre de solicitar el asentimiento de las Cámaras antes de la ratificación, al objeto de evitar enojosos descontentos.

Esta práctica constitucional seguida, de todas maneras, con mayor constancia y continuidad en Bélgica y Luxemburgo.

Para F. DeHousse el Estatuto Albertino, pertenecía a un régimen muy similar al de Bélgica y Luxemburgo, es decir, que en dicho Estatuto el asentimiento de las Cámaras o mejor dicho, el alcance de dicho asentimiento, era objeto de controversias (46). Sin embargo, a diferencia de Bélgica y Luxemburgo en los que la práctica ha hecho de la aprobación parlamentaria una condición para la validez internacional de los tratados orientando y consolidando el sistema de estos dos países dentro del régimen que ha sido definido como "franco-belga", en Italia, la práctica ha sufrido las consecuencias de la imprecisión constitucional dando origen a no pocas fluctuaciones. En primer lugar situará al sistema italiano, en razón de sus imprecisiones, dentro del sistema de las "monarquías limitadas".

Para Ch. Rousseau (47), la significación jurídica del sistema es doble. Por un lado, el acto de ratificación escapa a las normas de derecho de los actos administrativos, estando considerado por la jurisprudencia como "un acto de gobierno", no susceptible, por tanto, de ninguna clase de recurso contencioso.

Por otra parte, la intervención del Parlamento debe ser entendida como una autorización que se dá al Presidente de la República, para poner en marcha el mecanismo correspondiente a una competencia que se le reconoce en la Constitución. Así, pues, el Parlamento, no "ratifica" aunque el lenguaje político sea con frecuencia bastante deficiente en este terreno, se limita a dar autorización para que ratifique el Jefe del Estado -- lo cual parece deducirse de la fórmula empleada por la ley, es decir: "Le President de la Republique est autorise a ratifier, etc. ", "l'acte vote par le Parlement et qui habilite le president de la Republique a ratifier un traite ná de loi que le nom" (48) y seguidamente nos recuerda que la aprobación dada por un órgano estatal al acto realizado por otro órgano no cambia la naturaleza jurídica de dicho acto: y en este caso se encuentran las aprobaciones legislativas dadas a actos administrativos. El acto impropriamente llamado "ley de ratificación" es una simple autorización en forma legislativa y nada más, pues sobran, para este tratadista suficientes particularidades para diferenciar radicalmente este de una ley ordinaria. Basta recordar, por ejemplo, que en materia de autorización legislativa de ratificación la iniciativa la tiene reservada el Gobierno (contrariamente a lo previsto en el artículo 39 de la Constitución) y el derecho de interponer

del artículo 44 suprimido.

Por último, la promulgación de la ley autorizando la ratificación tiene caracter discrecional, a diferencia de la promulgación de las leyes ordinarias, la cual debe, en principio tener lugar en los quince días siguientes a aquel en que es elevada o transmitida al gobierno el texto de la ley definitivamente adoptada .

ORIENTACION CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEA

Hemos contemplado en las páginas precedentes los sistemas adoptados por diversas constituciones entre las características durante el periodo constitucional, es decir, el que inicia su andadura histórica con el tránsito de la soberanía del "Príncipe" a la "Nación".

Sistemas que, evidentemente, se hallan en función de las circunstancias de índole diversa que rodearon la coyuntura histórica y política de cada comunidad política en el tránsito del "antiguo regimen" al sistema constitucional.

Ahora bien, en el desarrollo y posterior evolución de los sistemas adoptados los diferentes países, pueblos, naciones y estados, conviene destacar tres experiencias, ello en razón de sus específicas características, el respeto al principio de continuidad, su flexibilidad para adaptarse a circunstancias de muy distinto cariz ideológico y en fin, por la decisiva influencia que han ejercido sobre las más modernas constituciones (49). Los caracteres específicos de cada uno de estos tres sistemas constituyen, el fundamento de los más modernos sistemas que desenvuelven las Constituciones elaboradas en los años posteriores a la I Guerra Mundial.

En primer lugar, el ejemplo de sentido de la continuidad, equilibrio, ponderación y capacidad de adaptación del sistema que hemos denominado como "tipo inglés". Sistema que, desde el punto de vista de

la " " hemos considerado como "mixto" pero cuyos orígenes son del tipo en el que las competencias internacionales se hallan atribuidas con caracter exclusivo al Jefe del Estado pero en el que el juego de los controles políticos combinado al equilibrio de competencias legislativas, origina una serie de límites, ya sean desde el ángulo judicial, en virtud de las competencias legislativas de los tribunales británicos () o desde el Parlamento, en virtud del control político que la Cámara ejerce sobre el Gabinete.

El sistema inglés que, visto desde la perspectiva de sus orígenes puede ser considerado como de competencia exclusiva del Ejecutivo , es en la hora presente y prácticamente desde hace cinco décadas un sistema mixto de incorporación con la más amplia competencia posible a favor del Parlamento que, puede impedir la eficacia y aplicación interior de un tratado internacionalmente válido, o equipararlo a las leyes del Estado conforme a la máxima "The international Law is a part of national Law". Hoy día, la intervención reconocida por la práctica a favor del Parlamento convierten al sistema empleado en el Reino Unido, en uno que bien podría ser considerado como aquellos en los que se exige la intervención de la Cámara para la validez de todos los tratados (50).

Junto a este sistema desenvuelto por la práctica en el Reino Unido, nos hallamos con el sistema característico de los Estados Unidos de America, país que alcanza la independencia en los albores de la era constitucional y sigue gobernándose por la primera y más antigua de las vigentes

constituciones escritas. Del que puede decirse es el "benjamín" de los Estados modernos y el "decano" de los Estados constitucionales.

Pues bien, los Estados Unidos de América, herederos de las prácticas de su antigua metrópoli, da un paso más hacia adelante y lleva a cabo en el artículo 6, 2 de su Constitución (), no ya una incorporación del Derecho internacional al Derecho interno, sino una equiparación o equivalencia entre el derecho de los tratados internacionales y las normas Constitucionales de los Estados (51).

Ahora bien, este rango constitucional que reconoce el artículo 6, 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América a los preceptos internacionales de los "treaties" que han sido aprobados por una mayoría de 2/3 del Senado, de acuerdo a los términos del art. 6, 2, se circunscribe a las Constituciones de los Estados federados que forman parte de la Union y no a la Constitución federal (). Este carácter, hará que la práctica internacional de los Estados Unidos de América en la celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales discurra por cauces, de signo distinto a los que vimos habían caracterizado al sistema de la Gran Bretaña y habían dado nombre a todo un grupo (). Así en los Estados Unidos de América el artículo 6, 2 de su vetusta constitución ha dado origen a unas prácticas que distinguen entre "treaties" () y "executive Agreements" (). Esta práctica, típicamente americana, que hay que entender dentro del contexto constitucional de los Estados

Unidos de América, habría de influir poderosamente sobre la costumbre internacional relativa a la conclusión de convenios y tratados internacionales (41).

Finalmente, tenemos los Estados de la Europa continental donde, después de un periodo de confrontación entre el legítimo monárquico de los Príncipes soberanos (42) y la democracia parlamentaria de las Asambleas nacionales representantes de la soberanía nacional, acabara consolidándose e imponiéndose un sistema mixto o de compromiso, que hemos definido como "franco-belga" (43).

La simbiosis y mutua interacción de los principios que inspiran estos tres sistemas (44) comenzará a manifestarse en Europa a partir de 1919.

Así, como certeramente ha dicho el Prof. Miaja de la Muela "el ejemplo norteamericano repercutió tardíamente en las Constituciones europeas. Tenemos que llegar a la alemana de Weimar de 1919, para encontrar en su artículo 4 que las reglas universalmente reconocidas del Derecho internacional valen como parte integrante del Derecho alemán" (52). Sin embargo, y a pesar de que el precepto del artículo 4 de la Constitución de Weimar de 1919 pasara a otras constituciones de los años siguientes, con alguna variante de redacción, como la Constitución de la Segunda Republica española de 1931 que en su artículo 7º refleja idéntico precepto (53), la Constitución de Austria de 1920 en su artículo 9 (54), así como en el artículo 29, 3 de la Constitución irlandesa de 1937 (55), no

debemos perder de vista que el precepto de la Constitución de Weimar de 1919, aparece en el proyecto gubernamental de la Constitución, pero que, después de la primera lectura en el seno de la Comisión respectiva, quedó redactado en los siguientes términos: "Para las relaciones del Reich alemán con los Estados extranjeros rigen los tratados y convenios internacionales, las reglas universalmente reconocidas del Derecho internacional y, si el Reich ingresa en la Sociedad de Naciones, las disposiciones del Pacto que la regula" (56). Por otro lado, como ya se vió en el capítulo consagrado al estudio de los sistemas que se desarrollan durante el periodo constitucional (57), la vigencia de este principio de la Constitución de Weimar no pudo ser más exiguo (58).

Ahora bien, no debemos perder de vista que esta profunda mutación que, sobre la base del sistema "franco-belga", introduce en el derecho constitucional europea "la familia de Constituciones de Weimar" (59), tiene lugar en un momento histórico de profunda crisis, tanto desde el punto de vista económico, como de sus repercusiones sociales, ideológicas y político-constitucionales (60). No es de extrañar que esta corriente sucumba ante el huracán "dirigista" que sacude al planeta (61), donde hasta la democracia transige con la "dictadura" y el "totalitarismo" (62) y el totalitarismo plebiscitario se pretende y reclama de democrático.

No obstante, calmado el huracán totalitario expresión del "epigonismo nacionalista" que sobresaltó el normal desarrollo y evolución de los pueblos europeos, durante el periodo de entreguerras, la evolución iniciada

en 1919 con la Constitución de Weimar, se acentuara una vez acabada la Segunda Guerra Mundial (11), empujada en vistas y a impulsos de las corrientes que denominados "integración" y "cooperación" nacidas de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial.

La orientación general de las Constituciones de nuestra época discurre en el sentido de aceptar el principio del respeto y supeditación a las normas de Derecho internacional generalmente reconocidas. Así, en la etapa constituyente posterior a la segunda guerra mundial, el reconocimiento del Derecho internacional por las Constituciones ha adoptado, según el Profesor Miaja de la Muela, varias formas: (58)

1. - La que se limita a declarar que los respectivos Estados lo observaran como norma de conducta en sus relaciones internacionales
2. - Adopción automática de reglas internacionales en el orden jurídico interno (12), equivalente al principio "International Law is part of the Law of the Land", es el artículo 10 de la Constitución italiana de 1 de febrero de 1948 (13).
3. - Las reglas constitucionales proclaman la superioridad del Derecho internacional sobre el derecho interno (14).

Así, en su art. 16, la Constitución francesa de 1946 aceptaba las limitacio-

nes de la soberanía que resultaran "necesarias para la organización y la defensa de la paz". Sin embargo, conviene recordar que esta disposición fue eliminada de la Constitución de la V República, en cuyo artículo 54 se determina que si un tratado implica una cláusula contraria a la constitución, la autorización de ratificación o aprobación solo se producirá una vez reformada la constitución (59).

Similar disposición la encontramos en la Constitución de la República Italiana que declara, "Italia.....acepta, en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones; y promueve y favorece las organizaciones encaminadas a tal fin". (60)

Igualmente la Ley Constitucional de la República Federal de Alemana, autoriza la transferencia de derechos y facultades inherentes a la soberanía de la Federación a instancias internacionales y a efectos de la integración en un sistema de seguridad colectiva (61).

Idéntica posibilidad se halla prevista en la Constitución danesa de 1953, de conformidad al procedimiento especial señalado en el artículo 20 de la dicha Constitución (62).

Otra manifestación de la limitación efectiva de la soberanía del Estado nos la ofrecen todos los Estados que ya han ratificado de entre todos

los que firmaron la Convención Europea de salvaguardia de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, en virtud de la cual adoptan el recurso individual ante la Comisión y la jurisdicción obligatoria del Tribunal que en dicha Convención se establecen (63).

El Prof. Diaz de Velasco, cuando trata de las relaciones del Derecho internacional con el Derecho interno, pone de relieve como el "sistema de mayor perfección" (64) el adoptado por la Constitución de los Países Bajos, a raíz de la revisión de los artículos 60 y siguientes de la Constitución de 1922, llevada a cabo en 1953.

El artículo 60 (65) de la Constitución holandesa, conserva los preceptos clásicos de que todo tratado convertido por Holanda con otro Estado o Potencia extranjera o con una Organización internacional requiere la aprobación de las Cámaras. Este artículo, similar al 53 de la Constitución francesa de 1958 y otras modernas constituciones europeas (66). Sin embargo, el artículo 61 (67) añade un nuevo matiz a este procedimiento tradicional y clásico. Esta nueva dimensión introducida en la Constitución holandesa después de la revisión de 1953, viene a ser la consagración constitucional de la práctica desarrollada en el Reino Unido desde 1922. Práctica que como hemos visto ha engendrado en Gran Bretaña la costumbre de remitir al Parlamento británico el mayor número de acuerdos internacionales concertados por Inglaterra (68).

Pues bien, en virtud de los artículos 60 y 61 de la Constitución de los Países Bajos después de la revisión de 1953, la aprobación de los tratados internacionales por los Estados Generales puede ser "expresa", por un acto legislativo, o "tacita", en aquellos casos en los que presentado el tratado a las Cámaras, éstas, en un plazo de treinta días, no estiman necesario ni oportuno someter el texto del tratado a debate parlamentario, a fin de proceder de acuerdo al denominado sistema de "conocimiento del legislador" a la expresa aprobación del mismo.

Pero la pauta reformista de la revisión constitucional de 1953, rebasa de forma insospechada los límites tradicionales en los artículos 63 y 65 y 66 (69).

Ahora bien, como contrapartida, encontramos que la Constitución holandesa nos proporciona un sistema de regulación constitucional de los llamados acuerdos en forma simplificada.

A pesar de que no faltan constituciones que en la actualidad hacen alusión a los acuerdos en forma simplificada (70), no es todavía frecuente encontrarnos con reglas que fijen, como hace la Constitución holandesa, con precisión el régimen jurídico a que deben adaptarse los acuerdos en forma simplificada o acuerdos ejecutivos a partir de una "firma vinculante",

sistema que había implantado la práctica internacional de los Estados Unidos de América (1800) y que con no pocas imprecisiones es recogido por las Constituciones de la IV (69) y de la V (71) Repúblicas francesas.

Sin embargo, a este respecto conviene destacar el ejemplo holandés, que en su artículo 60 (69) es paradigmático por la precisión y concreción de sus preceptos.

Sacando este tipo de acuerdos, cada vez más dilatado, de la insegura e incierta esfera de la costumbre y de las competencias residuales del Ejecutivo, la Constitución holandesa, aparte del artículo 60, le da un estatuto constitucional preciso y conforme a su naturaleza.

Así, el Gobierno holandés puede incluir determinado tipo de acuerdos ejecutivos por la sola firma. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución la libertad del Gobierno para concluir por si solo acuerdos ejecutivos, debe circunscribirse a estas cuatro hipótesis:

1. - Cuando previamente ha sido autorizado para ello por una ley (69).
2. - En la conclusión de acuerdos relativos a la ejecución de un tratado ya aprobado por la Cámara (69).
3. - Cuando el acuerdo se concluye por el periodo de un año de duración y no imponga obligaciones financieras de importancia a los Países Bajos (69).

4. - Cuando por razones impuestas por circunstancias extraordinarias y de urgencia, en razón del interés nacional se requiere una inmediata entrada en vigor del Convenio (72).

Por último, son dignas de ser tenidas en consideración las constituciones de los Estados africanos que constituyeron parte de los imperios coloniales francés y belga, que acostumbran a adherirse de forma expresa a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos humanos (73).

Por otro lado, la mayor parte de las Constituciones de los Estados africanos que formaron parte del Imperio francés, invocan en el preámbulo, al igual que la constitución francesa de 1946, la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

1. - El Art. 24, 2 de la Constitución R. F. A., habla de "...poder incorporarse..." y en el art. 24, 3 se dice "Para la solución de controversias internacionales, la Federación se adherirá a convenios sobre arbitraje internacional, general, amplio y obligatorio: Evidentemente aquí nos hallamos ante un ejemplo de "adhesión" muy caracterizado. Una adhesión constitucional que por lo mismo ni deja en libertad al Ejecutivo ni precita la aprobación de la Cámara. Adhesión por otro lado que solo puede ser plenamente entendida en relación con el art. 25 de la Ley Fundamental de la R. F. A.

2. - Proudhon (P. J.). "Du Principe federateur et de la necessité de reconstituer le parti de la Revolution". (Paris, 1863)

FEDERATION, du latin foedus, genitif foederis, c'est-à-dire pacte, contrat, traite, convention, alliance, etc., est une convention par laquelle un ou plusieurs chefs de famille, une ou plusieurs communes un ou plusieurs chefs groupes de communes, un ou plusieurs de communes ou Etats, s'obligent reciproquement et egalelement les uns envers les autres, pour un ou plusieurs objets particuliers, dont le charge incombe specialement alors et exclusivement aux délégués de la federation... Ce qui fait l'essence et le caractere du contrat fédératif... c'est que dans ce systeme les contractants... non seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, ils se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorite, de propriete, qu'ils n'en abandonnent. (p. 67-8).

Le contrat de federation ayant pour objet, en termes generaux, de garantir aux Etats confederes leur souverainete, leur territoire, la liberte de leurs citoyens; de regler leurs differends; de pourvoir, par des mesures générales, a tout ce qui interesse la securite et la

prosperité communes, ce contrat, dis-je, malgré la grandeur des interets engages, est essentiellement restreint. L'Autorite chargée de son execution ne peut jamais l'emporter sur ses constituantes, je veux dire que les attributions fédérales ne peuvent jamais excéder en nombre et en realite celles des autorites communales ou provinciales, de meme que celles-ci ne peuvent excéder les droits et prerogatives de l'homme et du citoyen.

S'il en etait autrement, la commune serait una communauté; la federation redeviendrait une centralisation monarchique; l'autorite federale, de simple mandataire et fonction subordonnée qu'elle doit etre, serait regardée comme preponderante; au lieu d'être limitée à un service special, elle tendrait à embrasser toute activité et toute initiative; les Etats confederes seraient convertis en prefectures, intendances, succursales ou regies.

Le corps politique, ainsi transforme, pourrait s'appeler republique, democratis ou tout ce qu'il vous plaira: ce ne serait plus un Etat constitué dans la plenitude de ses autonomies, ce ne serait plus une confederation. La meme chose aurait lieu, à plus forte raison, si, par una fausse raison d'économie, par deference ou par toute autre cause, les communes, cantons ou Etats confederes chargeaient l'un d'eux de l'administration et du gouvernement des autres. La republique de federative deviendrait unitaire; elle serait sur la route du despotisme.

En sumé, le systeme federatif est l'oppose de la hierarchie ou centralisation administrative et gouvernementale par laquelle se distinguent, ex aequo, les democraties imperiales, les monarchies constituionelles et les republiques unitaires. Sa loi fondamentale, caracteristique, est celle-ci: Dans la federation, les attributs de l'autorité centrale se specialisent, et se

restrignent, diminuent de nombre, d'immediate, et si j'ose ainsi dire d'intensite, à mesure que la Confederation se developpe par l'accession de nouveaux Etats. Dans les gouvernements centralisés, au contraire, les attributs du pouvoir supreme se multiplient, s'étendent et s'immediatisent, attirent dans la competence du prince les affaires des provinces, communes, corporations et particuliers, en raison directe de la superficie territoriale et du chiffre de population. De la cet ecrasement sous lequel disparaît toute liberte, non seulement communale et provinciale, mais meme individuelle et nationale (p. 69-72).

3. - I. Constitution du 3 Septembre 1791. Titre III - Des Pouvoirs Publics. Chapitre III - De l'exercice du pouvoir législatif.
Section Première: Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée Nationale législative.

Art. 2. - La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du Roi, et sanctionné par lui.

Art. 3. - Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification.

Chapitre IV - De l'exercice du pouvoir exécutif.

Art. 1. - Le Roi est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale.

Art. 2. - Le Roi nomme les ambassadeurs, et les autres agents des négociations politiques.

Section III - Des relations extérieures.

Art. 1. - Le Roi peut seul entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des Etats voisins distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera, convenable, et en régler la direction en cas de guerre.

Art. 2. - Toute déclaration de guerre sera faite en ces termes:
De la part du Roi des Français, au nom de la Nation.

Art. 3. - Il appartient au Roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaire au bien de l'Etat, sauf la ratification du Corps législatif.

5. - Según los términos del artículo 13 de la Carta de 1830 "el Rey es el Jefe supremo del Estado, tiene el mando de las fuerzas de tierra y mar, declara la guerra, concluye (fait) los tratados de paz, alianza y de comercio..."

La redacción del artículo 14 de la Carta Constitucional de 4 de junio de 1814 era idéntica: "El Rey es el jefe supremo del Estado, tiene el mando de las fuerzas de tierra y de mar, concluye (fait) los tratados de paz, de alianza y de comercio, nombra a todos los empleados de la administración pública, promulga (il fait) los reglamentos y ordenanzas necesarias para la ejecución de las leyes y la seguridad del estado".

Constitución de la República francesa de 14 de enero de 1852

"Art. 6. - El Presidente de la República es el Jefe del Estado;

tiene el mando de las fuerzas de tierra y mar, declara la guerra; concluye (fait) los tratados paz, de alianza y de comercio..."

Senado-consulta de 25 de diciembre de 1852, por el que se interpreta y modifica la Constitución de 14 de enero de 1852.

"Art. 3. - Los tratados de comercio concluidos en virtud del artículo 6 de la Constitución tienen fuerza de ley para las modificaciones de tarifas que en ellos se estipulan."

El Senado-consulta de 21 de mayo de 1870, que establece la Constitución del Imperio, recoge la redacción del artículo 6 de la Constitución de la República de 14 de enero de 1852. Así en su artículo 14, sustituye las palabras Presidente de la República por la de Emperador y queda como sigue: "El Emperador es el Jefe del Estado. Tiene el mando de las fuerzas de tierra y de mar..."

6. - FERNAND DEHOUSE. - "La ratification..." pag. 20

"Nous ne nous placerons, pour notre part, du point de vue de l'instrument que pour pouvoir serrer de plus pres la structure generale de la formalite. Nous proposerons donc la definition suivante..."

La ratification est l'instrument diplomatique par lequel l'autorité nationale competente signifie aux autorites correspondantes des etats dont les plenipotentiaires ont arre'te, avec les siens, un projet de traite, l'approbation qu'elle donne a ce projet et qui en fait un traite dorenavant obligatoire pour l'etat que cette autorité incarne dans les relations internationales!

7. - Vid Ratificación

8. - Constitución de la República Francesa de 14 de enero de 1852. -

"Art. 6. - Le Presidente de la Republique est le chef de l'etat; il commande les forces de terre et de mar, déclare la guerre, fait les traites de paix, d'alliance et de commerce..."

Senado-consulta de 25 de diciembre de 1852 que modifica e interpreta la Constitución de 14 de enero.

Art. 3. - "Les traites de commerce faits en vertu de l'article 6 de la Constituion ont force de loi pour les modifications de tarif qui y sont stipulées..."

9. - Suprimido.

10. - En su Art. 98 la Constitución Japonesa de 3 de noviembre de 1945 declara: "Esta constitución será la ley suprema de la Nación, ninguna ley, ordenanza, decreto imperial u otro acto de gobierno, en todo o en parte contrario a las disposiciones de esta Constitución, tendrá validez.

Los tratados concluidos por el Japón y el derecho internacional establecido serán fielmente cumplidos."

Después de establecer en el Art. 41 "La dieta es el órgano supremo del Poder del Estado y el único órgano legislativo del mismo", y en el 7º

"El Emperador con el consejo y aprobación del Gabinete, realizará los siguientes actos de Estado en beneficio del pueblo:

1. - Promulgación de enmiendas a la Constitución, de leyes, de órdenes de Gabinete y tratados.

5. - Confirmación del nombramiento y remoción... de los plenos poderes y credenciales de los Embajadores y Ministros.
8. - Confirmación de los instrumentos de ratificación y otros documentos, según lo dispongan las leyes. "
11. - R. Fernández Carvajal. "La Constitución Española," pag. 83 y 55.
- M. Prelot. "Institutions politiques", pag. 109. "Le terme de dictature est. cette fois d'origine latine, les Grecs disant "aisymnétie".
12. - La serie de uniones personales característica de toda monarquía ha hallado un ejemplo particularmente radicalizado en la dictadura del III. Reich.

La ley de 1 de agosto de 1934, no realice una unión personal de tipo provisional, sino una confusión orgánica y permanente de las funciones de Presidente y Canciller del Reich.

Simultáneamente se abaten todos los límites a los cuales se hallaba sometida la función presidencial, las limitaciones parlamentarias son declaradas como radicalmente incompatibles con la ideología nacional-socialista, de modo que los actos del Führer no tienen necesidad de ser refrendados ni la conclusión de tratados internacionales autorizado.

Los diputados de Reichstag no ejercen sino de manera muy excepcional el poder legislativo, igualmente son derogadas explícitamente el derecho de autorizar la conclusión de tratados internacionales.

13. - Por otro lado, el sistema adoptado en Alemania a partir de la reforma de la Constitución de 1933, es el más radical que se puede concebir, dado que todos los tratados internacionales, comprometen al Estado alemán a partir del momento que estos son ratificados por el Presidente del Reich. El único obstáculo consistente en la necesidad del refrendo de la firma del Presidente por la del Canciller, quedó allanado al quedar ambas figuras y funciones reunidas en la misma persona desde agosto de 1934.

Después de la ley de 24 de marzo de 1933, por la que se revisaba la Constitución de Weimar, la República de Alemania se halló, contra todo pronóstico y lógica, situada entre los países que seguían un régimen de competencia exclusiva del Jefe del Estado en materia de ratificación de tratados internacionales y de conclusión de tratados internacionales, que lleva mucho más lejos el sistema llamado de "tipo inglés", atribuyendo al Jefe del Estado una competencia algo más que "no compartida". La Ley de 24 de marzo de 1934 que modifica profundamente las disposiciones de la Constitución de Weimar, deja por el contrario, intactas, las prerrogativas del Presidente del Reich.

En lo que concierne a los tratados internacionales el artículo 4 de la Constitución de 1919 es concebido en los siguientes términos: "Verträge des Reichs mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen nicht der Zustimmung der an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften Die Reichsregierung erlässt die zur Durchführung dieser Verträge erforderlichen Vorschriften" : Las convenciones o convenios del Reich con las potencias extranjeras, relativas a materias constitutivas de reserva de ley, quedan liberadas

de la autorización de los Cuerpos que participan en la función legislativa. El Gobierno del Reich toma las medidas necesarias para la ejecución de tales convenios.

Este artículo solo y en parte, reemplaza el art. 45 de la Constitución de Weimar de 1919, que otorgaba al Presidente de la República el "treaty-making power."

14. - Así, en Italia, si se combina esta inestabilidad de la práctica con el art. 5 del Estatuto Albertino tal como fué común y generalmente entendido, con la legislación fascista y en particular, con las Leyes de 31 de enero de 1926 y 9 de diciembre de 1928 no podía llegarse más que a un sistema muy semejante al nacional-socialista de Alemania, sobre todo si tenemos en cuenta que la Ley de 31 de enero de 1926 autorizaba al Gobierno a resolver por medio de Decretos-Leyes sobre cuestiones relativas a materias que habían sido excluidas de su competencia. La segunda incorporaba a los antiguos órganos constitucionales, el Gran Consejo Fascista.
15. - La Constitución polaca de 23 de abril de 1935 que sucede a la dictadura inclasificable del mariscal Pilsudski, traslada el centro de gravedad del Parlamento al Presidente que se convierte en el órgano principal cuya designación ha sido concebida para otorgarle la máxima autonomía en relación a la Dieta.
16. - La Constitución portuguesa de 19 de marzo de 1933 tipificada como "corporativa" pero de un corporativismo que ocupa un lugar muy marginado. El poder corresponde, en realidad, al Presidente del Consejo. Calificado con frecuencia de "regimen dictatorial", en realidad se trata de una concentración de poderes

y una gran primacia del ejecutivo, pero no de una absorción de todos los poderes en una sola persona. La soberanía, según la constitución reside en la nación y la ejerce el Jefe del Estado, la Asamblea nacional, el Gobierno y los Tribunales. La iniciativa de las leyes es compartida entre la Asamblea Nacional y el Jefe del Estado y, en principio, controla la política internacional.

Capítulo 2º. De las atribuciones del Presidente de la República
Corresponde al Presidente de la República:

7. - Representar a la nación y dirigir la política exterior del Estado, regular las convenciones internacionales y negociar los tratados de paz y de alianza, de arbitraje y de comercio, sometiéndolos, a través del Gobierno, a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Art. 91. - Corresponde a la Asamblea Nacional.

6. - Autorizar al Jefe del Estado para declarar la guerra, si no es posible recurrir al arbitraje o si este ha fracasado (excepto en el caso de agresión efectiva o inminente de fuerzas extranjeras) y para celebrar la paz.

5. - Autorizar al Gobierno para contraer los empréstitos y para proceder a otras operaciones de crédito que no dependan de la deuda flotante...

7. - Aprobar, en los términos del número 7 del art. 81, las convenciones y tratados internacionales.

8. - Declarar el estado de sitio con suspensión total o parcial de las garantías constitucionales, sobre uno o varios puntos del territorio nacional en caso de agresión efectiva o inmediata de fuerzas extranjeras...

- 9. - Definir los límites del territorio nacional.
- 10. - Conferir al Gobierno autorizaciones legislativas.

Artículo 109 corresponde al Gobierno

- 1) Refrendar los actos del Presidente de la República
- 2) Dictar Decretos-leyes y, en caso de urgencia, aprobar los convenios y tratados internacionales.

17. - M. PRELOT "Institutions politiques et Droit constitutionnel".

18. - Dentro de los términos del Acta constitucional de 1940 que establece los poderes del Jefe del Estado francés, éste aparece con competencia para la ratificación de los tratados, sin que esté prevista ninguna intervención parlamentaria:

Acta constitucional nº 2 de 11 de julio de 1940

ARTICULO PRIMERO. 1. - El Jefe del Estado francés tiene la "plenitude du pouvoir gouvernemental;... y ... negocia y ratifica los tratados".

Paralelamente la "Francia Libre declaraba, por su parte, que la Constitución de 1875 continuaba legalmente en vigor.

19. - Declaración orgánica del General de Gaulle de 16 de noviembre de 1940

Al tiempo que el General Charles De Gaulle "Chef des Français Libres" declaraba que la constitución de 1875 continuaba legalmente en vigor, por una Ordenanza nº 16 de 24 de septiembre de 1941, relativa a la organización de los poderes públicos de la llamada "Francia Libre", se establecía, a título transitorio, que los tratados normalmente sometidos a la aprobación de las Cámaras, entrarían en vigor a partir

de su ratificación por "ordenanza".

ARTICULO PRIMERO. - En razón de las circunstancias de la guerra cuando fué liberado el territorio metropolitano de Francia, la Asamblea representativa provisional era obligatoriamente consultada sobre todas las convenciones internacionales que, según las leyes republicanas, debían estar sujetas a la aprobación parlamentaria.

En tal sentido está expresado en la Ordenanza de 21 de abril de 1944, relativa a la organización de los poderes públicos en Francia después de la Liberación.

20. - F. DEHOUSSE, "La ratification des traites..." pags. 71-2.

"Examinons...le cas DES LOIS APPROUVANT LE TRAITE... les lois de ce genre, qui sont generalmente rendues avant la ratification, comportent d'ordinaire un article unique ainsi conçu: le traite, intervenu a telle date, entre X et telle Puissance, et concernant tal objet, sortira son plein et entier effet.

Comme le fait remarque M. Michon, qui analyse cette formule, l'approbation porte directement sur le traite lui-meme, dont le texte se trouve annexe a la loi..

Le systeme est suivi dans la plupart des Etats: quelle que soit la portee de l'approbation des Chambres -- qui peut avoir une relevance internationale ou interne--, cette approbation y affecte également le traite, et non les mesures qui peuvent etre necessaires pour assurer son execution. Selon l'expression consacree, elle donne au traite 'FORCE DE LOI'. Mais l'analyse de la loi d'approbation et de son texte montrent bien que ce qui vaut alors dans l'ordre interne, c'est le traite qui a fait l'objet de la loi".

pag. 198:

"A qui, en cas de litige, la preference doit-elle être donnée, au traité ou à la norme de droit interne?

(Remarquons encore un fois que ce probleme n'a rien de commun avec celui de la validité du traité extrinsèquement ou intrinsèquement inconstitutionnel) C'EST D'UNE PURE QUESTION D'APPLICATION DANS L'ORDRE INTERNE QU'IL S'AGIT, ET RIEN AUTRE.

Comment le résoudre? On trouve, à cet égard, pour ainsi dire autant de critères que d'auteurs, et ces critères ne peuvent réussir à s'étayer sur une pratique (nous entendons: une pratique interne) incontestable.

Esta al menos es la teoría de DEHOUSSE y del Prof. DE NAUROIS: "Les traités internationaux devant les juridictions nationales" (pp. 74-82).

CRITERIOS: M. CHAILLEY: fait état, d'un principe des anciens constitutionnalistes, le principe de l'acte contraire, qu'il considère comme vérifié par la pratique en la matière. Il conclut, en effet, d'un long et fort savant examen des caractères de l'application interne des traités, que le traité ne prévaut pas dans l'ordre interne contre la Constitution ou la loi antérieure, mais que, par contre, la Constitution ou la loi postérieure ne prévaut pas contre le traité.

II. ALBERT DE LA PRADELLE y otros), assimilent complètement le traité à la loi de la loi ~~du point de vue~~ de son

application interne. C'est une these que l'on retrouve quelquefois... , dans les decisions de jurisprudence, lesquelles prennent alors a la lettre la formule bien connue suivant laquelle le traite promulgue ou publie reçoit "FORCE DE LOI"

III. M. MATRIN, tranche la question en admettant le "parallelisme" de la Constitution ou de la loi (française) et du traite dont le texte ne s'harmonise, pas avec elles. Les deux ordres de normes gardent chacun, malgre leur contrariete leur validite sur leurs plans respectifs.

21. - Cabe comprender dentro de este sistema a todos aquellos Estados en los que la competencia del Jefe del Estado en materia de ratificación de tratados internacionales es ejercida con exclusión de toda intervención parlamentaria, así como aquellos otros en los cuales esta competencia del Jefe del Estado le permite comprometer internacionalmente al Estado, bajo reserva de un control del Parlamento, control que es a la vez político y legislativo.

En cualquiera de los dos casos, el principio fundamental es que el Estado queda internacionalmente comprometido y obligado por la ratificación del Jefe del Estado.

Este es el sistema característico hasta fechas recientes de la Gran Bretaña, e incluso ha llegado a ser denominado como sistema de tipo inglés. F. De Housse incluye dentro de esta categoría a Noruega y Suecia países a los que generalmente no se les tiene en consideración a la hora de clasificar los sistemas pero que preferimos contra del tipo franco-belga.

Así, en Gran Bretaña, Noruega y Suecia se rigen por un sistema de conclusión de tratados en el que la intervención de las Cámaras se ejerce, indirectamente, bajo la forma de un control, político y legislativo, que ha dado origen a prácticas diversas.

Sin ningún género de dudas el regimen de Suecia y el de Noruega presenta indudables rasgos comunes con el de Gran Bretaña.

En Noruega y Suecia, a diferencia de la Gran Bretaña, la responsabilidad de los ministros no existe más que teóricamente en relación al Rey, sin embargo, el refrendo de la firma ministerial es necesaria para todos los actos del monarca, de forma que la prerrogativa del Rey en materia de política extranjera constituye, en última instancia una prerrogativa del Rey en Consejo.

Sin embargo, como en el R.U. tanto en Suecia como en Noruega, las prácticas constitucionales han modificado sustancialmente los principios recogidos en la Constitución de 17 de mayo de 1814 en Noruega y en la REGERINGSFORM sueca de 6 de junio de 1809. En Noruega y en Suecia, el Rey nombra en todo caso al Jefe del Gobierno de acuerdo con el voto de las Cámaras.

En Inglaterra, el juego de responsabilidades ministeriales permite al Parlamento censurar la política extranjera del Gobierno y, llegado el caso, derribarlo.

Como dice F. Dehousse "En principe, dans la pratique britannique, l'intervention du Parlement ne forme pas une condition de

la validite internationale des traites. La communauté se trouve liée par la ratification du Souverain...". Ahora bien, este sistema no deja de ofrecer serios inconvenientes en particular cuando el tratado para su aplicación interna reclama disposiciones de orden legislativo, reservadas a la competencia del Parlamento o, igualmente, tropieza con la vigencia de disposiciones legales "en contrario".

De donde que en el Reino Unido, la intervención del Parlamento se produce, siempre que el tratado exige, para su aplicación interna, medidas legislativas que son de la competencia de las Cámaras.

Tal es el caso de que un tratado tienda a imponer una carga financiera al Estado o a modificar los derechos públicos o privados de los súbditos de si "graciosa Majestad", que no por ello, dejan de ser ciudadanos de una "democracia parlamentaria". Esta intervención del Parlamento, parece, en principio, no alcanzar más que a las medidas de aplicación interna del tratado.

Ahora bien, deben distinguir a este respecto dos modalidades, a la vista de la naturaleza de las medidas adoptadas por el Parlamento para la incorporación de las normas recogidas en el tratado al "common law". En ocasiones el Parlamento británico adopta un "Act" en la que no se hace referencia alguna ni directamente ni expresamente al tratado en cuestión. En otras ocasiones, por el contrario, este "Act" queda expresamente referido al tratado, y promulgan la orden general de observarlo. De estos dos procedimientos, según S. R. Crow, el segundo es el más corrientemente seguido desde comienzos de la segunda década del siglo XX.

La práctica del Parlamento británico ha sido invocada por la doctrina dualista en apoyo de su teoría sobre la separación de las dos esferas internacional e interna. Así, se ha defendido que los ciudadanos británicos no se hallan, en ningún caso, obligados por las prescripciones de un Tratado ratificado, sino por los "Acts del Parlamento, que aseguran la aplicación y ejecución de los tratados. Sin embargo, debemos descartar este error de perspectiva, dado que bien observada y analizada la realidad, no es difícil constatar que lo que pasa en realidad es precisamente todo lo contrario, y aquello que en el orden interno se aplica es precisamente el tratado ratificado. El hecho no necesita demostración en lo concerniente a los tratados cuya ejecución no postula la intervención parlamentaria. Estos tratados tienen validez directamente y sin más, en la esfera de la "common law" británica, dado que en el Reino Unido no existen las formalidades de la promulgación y de la publicación. Respecto de aquellos tratados, para los que se exige la intervención parlamentaria, es conveniente poner de relieve que sus "Acts", adoptados en vistas a la aplicación de los tratados y que "aseguran" su ejecución, tienen, frecuentemente como fin y como efecto, suspender la aplicación de todas aquellas normas de derecho interno anterior, no conforme a lo estipulado en el tratado normativo y con las que, antes o después, entrarán en colisión normativa. Su verdadera forma de operar consiste precisamente en abatir los obstáculos que se opongan a la aplicación del tratado en el orden interno. Así, los "acts" parlamentarios conciernen directamente a la validez de los tratados y a su eficacia.

No obstante, no hay obstáculo que impida pensar que en la

mentaria, dentro del sistema británico, sufre profundas modificaciones, de las que lo primero que debe pendarse es que no nos encontramos ya con la aprobación de las medidas pertinentes para la ejecución interna de un tratado ratificado, sino con la aprobación previa revestida de un alcance, internacional.

A esto debemos añadir que el Gobierno británico incluye con frecuencia en el texto de los tratados firmados por sus plenipotenciarios, una cláusula subordinando su validez a la aprobación por el Parlamento poniendo un celo exagerado y gran cuidado de que ello conste sin que pueda ser objeto de contestaciones posteriores. En tales casos, incluso si la ratificación se produce antes de su aprobación por el Parlamento, el Estado no se halla comprometido sino "bajo condición".

Dentro de esta corriente, se ha llegado a situaciones en que la inclusión de la cláusula de que hablábamos en el párrafo anterior, sea formalmente prescrita por un "Act" del Parlamento británico con relación a determinada clase de tratados.

A los caracteres del sistema en que todos los tratados, deben pasar antes de su entrada en vigor por el Parlamento, responde, por otro lado, el sistema aplicado, en la práctica por el Reino Unido.

Para Ch. Rousseau, en Gran Bretaña la aprobación del Parlamento "es necesaria para los tratados cuya aplicación exige modificación o derogación" del derecho inglés, es decir, del "Common law" por incorporación de las disposiciones recogidas en un tratado internacional de naturaleza a

práctica británica, la intervención del Parlamento no constituye una condición necesaria para la validez internacional de los tratados. Es mas, la comunidad se encuentra comprometida por la ratificación del Soberano, no obstante, este sistema no deja de ofrecer serios y graves inconvenientes y dar lugar a enojosas complicaciones, a pesar de que la regla general reposa sobre la costumbre en virtud de la cual el Gobierno parlamentario, y mas si éste es británico, no contrae jamás una obligación internacional sin tener detrás de el la aprobación o en todo caso la adhesión de su mayoría. Ahora bien, cabe imaginar casos -- que por otra parte no han faltado en la práctica -- en los que el Parlamento ha rehusado adoptar las medidas pertinentes para la ejecución de un tratado ratificado.

Así, para poner remedio a estas situaciones que, en cualquier caso, ponían en peligro la responsabilidad internacional de la Corona y menoscababan la confianza internacional en el Gobierno, se introdujo a finales del siglo XIX, la costumbre de solicitar la sanción del Parlamento antes de la ratificación de los tratados.

Esta costumbre, más tarde conocida como "doctrina Ponsonby", consistía en ^{comunicar} el texto del tratado que se trataba de ratificar al Parlamento , bajo la forma habitual de un "Command Paper". Este sistema o costumbre, parece por otro lado y desde el punto de vista parlamentario, estar estrechamente unido con el procedimiento que consiste en prohibir mediante un "Act" la observancia de un tratado.

En cualquier caso, con la adopción de estas nuevas prácticas, síntesis en definitiva de antiguos usos parlamentarios británicos se llega a la conclusión de que el fondo de la sanción parla-

normativa, para los tratados de extradición, para los tratados que imponen obligaciones financieras y para los que implican una cesión territorial.

Sin embargo, esta preceptiva intervención del Parlamento británico para determinado tipo de tratados, no afecta a su perfeccionamiento internacional sino que mira a su aplicación interior.

De aquí que, para evitar los graves problemas que la aplicación estricta de este sistema puede producir, en la práctica contemporánea del Reino Unido se ha generalizado la costumbre de hacer intervenir al Parlamento en relación con la mayoría de los tratados políticamente importantes, de conformidad a la línea establecida a partir de 1924 por M. Ponsonby, por aquel entonces Sub-secretario de Estado en el Foreign Office y que ha sido ininterrumpidamente seguido hasta el presente. De acuerdo con la doctrina Ponsonby, el sistema llamado de "tipo inglés" que atribuye la competencia para la conclusión de tratados internacionales al Jefe del Ejecutivo, se conjuga y coordina con los controles "político" y "legislativo" que las Cámaras ejercen sobre el Ejecutivo en la esfera internacional.

22. - Art. 49. - "El poder legislativo pertenece al pueblo, que lo ejercitará a través del Storting, el cual se halla subdividido en Lagting y Odelsting."

Art. 75. - " Las prerrogativas y obligaciones del "Storting" son:

a) Establecer y derogar las leyes; imponer contribuciones, obligaciones, aranceles y demás cargas públicas, las cuales, sin embargo, no podrán extender su vigencia más allá del 31 de diciembre del siguiente año al que fueren proclamados,

salvo que estuvieran expresamente renovados por el nuevo Storting ordinario.

- b) Proclamar empréstitos sobre el Reino
- c) Controlar la Hacienda del reino
- d) Presupuestar las sumas necesarias para cubrir los gastos estatales.
- e) Determinar la forma en que se paga anualmente al Rey para el mantenimiento de la real casa, así como para determinar la lista civil de la familia real, la cual no se deberá entender como perteneciente a su propiedad privada.
- f) Entenderá sobre las memorias presentadas por el Consejo de Gobierno y de todos los informes y documentos oficiales; los informes sobre cuestiones diplomáticas y sobre las cuestiones de mando militar que no fueren objeto de una decisión, tal como para que se les guardare secreto, en cuyo caso serán objeto de un estudio por parte de un comité compuesto por un mínimo de nueve miembros escogidos entre los miembros del Odelsting y susceptible de ser llevado despues ante el Odelsting, si cualquiera de los miembros del comité estimara oportuno que el Odelsting opinare sobre el mismo o por decisión del tribunal constitucional de este reino.
- g) Entender sobre los tratados y acuerdos que el Rey en nombre del Estado haya concluido con potencias extranjeras; las disposiciones contenidas en el párrafo f) respecto a las cuestiones que deban mantenerse en secreto se entenderán igualmente extendidas a aquellas cláusulas secretas que no resultaren opuestas a las cláusulas públicas.

- h) Está facultado para convocar a cualesquiera ante sí mismo por razones de Estado..
- i) Revisar las listas de salarios temporales y pensiones temporales y efectuar en las mismas las alteraciones que tuviere a bien.
- j) Nombrar cinco contadores-audidores, los cuales anualmente examinarán las cuentas del Estado y publicarán extractos de las mismas...
- l) Otorgar carta de naturaleza a extranjeros.

En Noruega la Comisión Constitucional y de Asuntos Exteriores tiene derecho de que se le comunique las deliberaciones y decisiones adoptadas en el Consejo de Ministros. En relación a los Asuntos Exteriores esta comunicación puede ser denegada, sin embargo en Noruega, la constitución preve un procedimiento para el examen de los asuntos declarados secretos, por una Comisión especial del Odelsting.

El parágrafo 26 de la Ley Fundamental noruega de 17 de mayo de 1814 establece que el Rey --reunido con el Consejo-- tiene el derecho de contraer y romper alianzas. Sin embargo, esta prerrogativa se encuentra limitada por el control legislativo del "Storting", cuya intervención es absolutamente necesaria en el orden legislativo interno en todos aquellos casos que un tratado versa sobre materias financieras o tiende a modificar la legislación en vigor.

Sin embargo, no han faltado controversias en torno al

problema o sobre la cuestión de saber si la intervención del Storting carecía de influencia sobre la validez del tratado. Debemos reconocer que, dado el sistema en que se encuadra la Ley Fundamental Noruega en materia de tratados internacionales no hay lugar a una respuesta afirmativa. Ahora bien, hoy día la cuestión no tiene más que un mero valor histórico o especulativo dado que en Noruega, al igual que en Gran Bretaña ha adquirido carta de naturaleza constitucional la costumbre de consultar al Storting antes de manifestar la voluntad del Estado en obligarse por un tratado para cuya ejecución es indispensable su intervención. De esta forma cabe pensar que la aprobación del "Storting" recae sobre el texto mismo del tratado y, al mismo tiempo puede atribuírsele un alcance internacional.

23. - En Suecia como en Noruega, el Comité Constitucional tiene derecho a que se le comuniquen las deliberaciones y decisiones adoptadas en el Consejo de Ministros, sin embargo, también en Suecia esta comunicación puede ser denegada en relación con ciertos asuntos de política exterior.

En Suecia, el regimen para la conclusion de los tratados internacionales se halla regulado por el artículo 12 de la Regeringsform. Este artículo dispone, de acuerdo a su redacción de 1921, que el derecho de concluir tratados internacionales pertenece al Rey con el Consejo. De todas formas los tratados relativos a materias que, según la Constitución, son de competencia exclusiva del Riksdag o que éste decide conjuntamente con el Rey o son de importancia considerable para la nación, son como ocurre en Inglaterra y Noruega, sometidos a la aprobación del Riksdag. Así, el artículo 12 añade que en casos como los indicados "habrán de incluir una cláusula que hará depender su validez de la aprobación del Riksdag.

Esta disposición del art. 12 no hace otra cosa que fundamentar en un texto constitucional especial el control legislativo del Parlamento. Control que, por otra parte, se deduce del conjunto de la Constitución y que ya se venía ejerciendo con anterioridad a la reforma de 1921.

De lo que no parece caber duda es que el art. 12 se funda en la preocupación que mira a eliminar los obstáculos y dificultades que pueden provocar al Estado un sistema de conclusión de tratados internacionales en que después de haber sido ratificados por el Jefe del Estado, el Parlamento rehuse adoptar las pertinentes medidas para su ejecución,

En cualquier caso, en lugar de constituir una mera práctica gubernamental de rango constitucional o el resultado de una decisión parlamentaria que, por lo mismo, puede depender de múltiples e imprevisibles variaciones de la coyuntura política, el artículo de referencia de la Constitución sueca establece un límite permanente a la prerrogativa reconocida a favor del Jefe del Estado.

De esta forma, el art. 12 de la Constitución de Suecia, conduce a convertir el concurso o intervención de la Cámara, en todos aquellos casos cuya intervención es preceptiva en virtud del principio de la existencia de materias de competencia reservada por exigir para su ejecución disposiciones de orden legal, una condición indispensable para la validez del tratado.

Nos hallamos, así, y gracias al art. 12, la constitución sueca representa como una forma de transición o sistema

intermedio entre el llamado "tipo inglés" y el llamado "tipo franco-belga".

24. - En materia de ratificación de tratados internacionales, el sistema adoptado en los Estados Unidos de America se caracteriza porque el Presidente "con el consejo y consentimiento del Senado tendrá poder para celebrar tratados, siempre que estén conformes con ello dos terceras partes de los senadores, y dado que la "Constitución, las leyes de los Estados Unidos y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la primera ley del país". Teniendo en cuenta los poderes que la Constitución de los Estados Unidos otorga al Presidente "en vistas al cumplimiento de su función" la Competencia para celebrar tratados que han de constituir la primera ley del país, se atribuye al Presidente con la obligada intervención previa del Senado en la forma que hemos visto establece el art. 2º, sección 2 de la Constitución federal de 17 de septiembre de 1787.

En el sistema americano, la intervención del Senado: "with the advice and consent of the Senate", para concluir tratados internacionales que pasaran a formar parte del derecho federal, representa, por otro lado, algo más que una simple aprobación.

Esto se halla al origen de una situación de la que se puede decir que en los Estados Unidos, el poder exterior, o mejor dicho, "the treaty-making power" se encuentra compartido, sin limitaciones, entre el Presidente y el Senado, de forma que tanto uno como otro pueden ejercerlo separadamente,

pero de modo que solo cuando es ejercido conjuntamente el tratado queda incorporado al derecho federal como "primera ley del país".

En este sentido, como ha dicho, con afortunada expresión el Secretario de Estado Clay, el Senado es, en el mas estricto sentido de la palabra "a component part of the treaty-making power" y como tal puede intervenir y de hecho así lo ha hecho en múltiples ocasiones, directa y activamente en la elaboración del texto de los tratados, participando en pie de igualdad con el Presidente, en todas las fases de la celebración del tratado.

Sin embargo, debemos destacar que, a la vista de la práctica constitucional norteamericana, la existencia de un nutrido número de actos internacionales para cuya entrada en vigor el Presidente de la Unión no precisa de "the advice and consent" del Senado, pudiendo prescindir de la norma general del art. 2, sección 2 de la Constitución, ha dado origen a una clara distinción entre los llamados "treaties" es decir, los tratados formales, en el sentido formal y material, en cuanto quedan incorporados a la ley federal y en consecuencia es preceptiva la intervención de los 2/3 del Senado a favor de los mismos, y los llamados "executive agreements", válidamente concluidos por el Presidente, pero que los jueces de los Estados no estarán obligados a observar (art. 69).

Así tenemos que caen dentro de la esfera de la autoridad personal del Presidente de los Estados Unidos:

- los acuerdos militares (convenciones de armisticio)
- los acuerdos provisionales, o preparatorios de los tratados definitivos
- los acuerdos relativos a la reglamentación de las reclamaciones de los ciudadanos americanos contra los gobiernos extranjeros
- los acuerdos relativos a cuestiones sobre reconocimiento de gobiernos o nuevos Estados
- los acuerdos concluidos en vistas a la ejecución de un "Act" del Congreso (acuerdos postales desde 1794, acuerdos aduaneros desde 1934, acuerdos de préstamo y arriendo en 1941 a 1945, acuerdos de ayuda militar para la mutua defensa desde 1949, acuerdos para la utilización pacífica de la energía atómica desde 1954).

Esta distinción entre "treaties" y "executive agreements" alcanza su máximo relieve si cotejamos las cifras de los acuerdos de uno y otro tipo concluidos por los Estados Unidos. Así, de 1789 a 1948 los Estados Unidos concluyeron 845 "treaties" frente a 1.492 "agreements". De 1939 a 1945 la proporción se cifra en 46 "treaties" junto a 310 "agreements", y en 1947 la proporción fue de 15 tratados formales contra 183 acuerdos en forma simplificada.

25. - La diferencia entre el sistema americano sobre el británico, estriba, como ha señalado Miaja de la Muela en que "el criterio norteamericano es, por un lado, más avanzado que el inglés, al proclamar la nulidad de Constituciones o leyes contrarias al Derecho de Gentes, pero con la restricción de que estas restricciones internas que se subordinan a los tratados, son solamente las de los Estados federados y no las del Estado federal".

26. - La ratificación de los tratados internacionales es confiada a los órganos legislativos ordinarios que intervienen de acuerdo a las reglas habituales del procedimiento aplicado para la elaboración de los proyectos de ley.

Esta es, esencialmente, la solución de los países ibero-americanos, en lo que constituye un fenómeno generalizado incluso aplicable a los Estados con Constitución de tipo federal, en lo que se prohíbe de forma absoluta a los Estados que integran la Unión o forman parte de la República Federal, puedan concluir directamente con los Estados extranjeros ningún tipo de acuerdos internacionales.

De esto nos dan ejemplo paradigmático:

ARGENTINA: A pesar de que el Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: "Concluye y firma los tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y buenas relaciones con las potencias extranjeras..." (art. 14), corresponde al Congreso en virtud del art. 19 "aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones y los Concordatos con la Silla Apóstólica y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Nación".

MEXICO: Por el art. 89 de la Constitución mexicana de 5 de febrero de 1917 "las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.
3. Nombrar... los agentes diplomáticos y consules generales

con aprobación del Senado.

10. - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso federal.

BRASIL - Constitución 17-X-1969

Art. 8. - Compete a la Unión :

- I. Mantener relaciones con Estados extranjeros y concertar con ellos tratados y convenios y participar en organizaciones internacionales.
- II. Declarar la guerra y hacer la paz
- III. Decretar el estado de sitio
- IV. Organizar las fuerzas armadas
- V. Planear y promover el desarrollo y la seguridad nacionales.
- VI. Permitir, en los casos previstos en ley complementaria que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan temporalmente en el.
- VII. Legislar sobre:
 - a) Nacionalidad, ciudadanía y naturalización; incorporación a los aborígenes de la selva a la comunidad nacional.

- b) Emigración e inmigración; entrada, extradición y expulsión de extranjeros.
- III. Autorizar al Presidente o vicepresidente de la República a que se ausente del país.
- IV. Aprobar o suspender la intervención federal o el estado de sitio.
- V. Aprobar la incorporación o desmembramiento de áreas o Estados o territorios.

Art. 81- Compete de modo privativo al Presidente de la República:

- IX. Mantener relaciones con Estados extranjeros
- X. Celebrar tratados, convenios y actos internacionales a reserva ("ad referendum") de la aprobación del Congreso Nacional.
- XI. Declarar la guerra, después de estar autorizado por el Congreso Nacional o, sin previa autorización en caso de agresión extranjera, acaecida en el intervalo de dos periodos legislativos.
- XII. Concertar la paz, con autorización o a reserva de aprobación del Congreso Nacional.
- XIII. Permitir, en los casos previstos por una ley complementaria, que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan temporalmente en el.

- XIV. Ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas.

Art. 43. - Atribuciones del Poder Legislativo

Corresponde al Congreso Nacional, con sanción del Presidente de la República, disponer sobre todas las materias de competencia de la Unión, especialmente:

- III. Fijación de los efectivos de las fuerzas armadas en tiempos de paz.
- VI. Límites del territorio nacional; espacio aereo y marítimo; bienes de dominio de la Union.

Art. 44. - Es de competencia exclusiva del Congreso Nacional

- I. - Resolver definitivamente sobre los tratados, convenios y actos internacionales concertados por el Presidente de la República.
- II. - Autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra y hacer la paz; a permitir que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan temporalmente en el, en los casos previstos por una ley complementaria.

27. - En la U. R. S. S.

La Constitución de 1936 establece un regimen bicameralista, cuya razón de ser se encuentra en la base federalista. Como en los diferentes Estados federales, una Cámara, el Soviet

de la Unión representa los intereses generales y la otra el Sovieta de las Nacionalidades los intereses de los pueblos que constituyen la U. R. S. S., por el contrario en la U. R. S. S. no existe la menor diferencia de rango, jerarquía entre ambos.

La competencia general y soberana reconocida al Soviet Supremo hace que estas atribuciones reviertan a la Unión (art. 31).

Art. 13. - "La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado Federal, constituido sobre la base de una unión libremente aceptada de las Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos".

Art. 13. - "Son de la competencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, representada por los órganos superiores del poder del Estado y los órganos de la administración del Estado:

- a) La representación de la URSS en las relaciones internacionales, la conclusión, ratificación y denuncia de los tratados de la URSS con otros Estados, el establecimiento de una reglamentación general en las reclamaciones de las Repúblicas Federadas con los Estados extranjeros.
- b) Las cuestiones de la guerra y la paz.
- c) La admisión de nuevas repúblicas en el seno de la URSS.
- d) El control de aplicación de la Constitución de la URSS y las medidas necesarias para asegurar la armonía de las Constituciones de las Repúblicas federadas con la constitución de la URSS:

- e) La a probación de las modificaciones de fronteras entre las Repúblicas federa das.
- f) La aprobacion de la formación de nuevas Repúblicas autónomas y regiones autónomas en el seno de las Repúblicas federadas.
- g) La organización de la defensa de la URSS; la dirección de todas las fuerzas armadas de la URSS; el establecimiento de los principios rectores para la organización de las formaciones militares de las Repúblicas federadas.
- h) El comercio exterior sobre la base del monopolio del Estado
- i) La protección de la seguridad del Estado
- v) La legislación relativa a la ciudadanía de la URSS; la legislación relativa a los derechos de los extranjeros.

Art. 15. - "La soberanía de las Repúblicas federadas no tiene otros límites que los señalados en el art. 14... fuera de estos límites, cada República Federada ejerce el poder estatal de una manera independiente. La URSS protege los derechos soberanos de las Repúblicas Federadas."

Art. 16. - "Cada una de las Repúblicas Federadas posee su Constitución que tiene en cuenta las peculiaridades de la República y se establece en plena conformidad con la Constitución de la URSS."

Art. 17. - "Se reserva a todas las Repúblicas federadas el derecho de separarse libremente de la URSS."

Art. 18. - "El territorio de las Repúblicas federadas no puede ser modificado sin su consentimiento.

a) Todas las Repúblicas federadas tienen el derecho de entrar en relaciones directas con los Estados extranjeros, de celebrar acuerdos con ellos e intercambiar representantes diplomáticos y consulares.

b) Todas las Repúblicas federadas tienen su ejército.

Art. 30. - "El órgano superior del Poder del Estado en la URSS es el Soviet Supremo de la URSS."

Art. 31. - "El Soviet Supremo de la URSS ejerce todas las facultades atribuidas a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, conforme al art. 14, y que según la Constitución no sean de la competencia de los órganos de la URSS, dependientes del Soviet Supremo de la URSS; el Presidente del Soviet Supremo de la URSS; el Consejo de Ministros de la URSS y los Ministerios de la URSS. "

Art. 37. - "Las dos Cámaras del Soviet Supremo de la URSS, el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades tienen los mismos poderes".

Art. 38. - "La iniciativa legislativa corresponde con igual título al Soviet de la Unión y al Soviet de las Nacionalidades."

Art. 39. - "Una ley es definitiva cuando es adoptada por simple mayoría de votos por cada una de las dos Cámaras del Soviet Supremo de la URSS."

Art. 40. - "Las leyes adoptadas por el Soviet Supremo de la URSS, son promulgadas en las lenguas de las Repúblicas federadas, con la firma del Presidente y del Secretario del Presidente del Soviet Supremo de la URSS."

Art. 41. - "Las sesiones del Soviet de la Unión y las del Soviet de las Nacionalidades se abren y clausuran simultáneamente."

Art. 48. - "El Soviet Supremo de la URSS, elige, en sesión común de las dos Cámaras, el Presidium del Soviet Supremo de la URSS compuesto como sigue: el presidente es del... 16 vicepresidentes y el secretario del Presidium y 15 miembros. El Presidium del Soviet Supremo de la URSS da cuenta de su actividad ante el Soviet supremo de la URSS."

Art. 49. - "El Presidium del Soviet Supremo de la URSS

- a) Convoca las sesiones del Soviet Supremo de la URSS
- b) Promulga decretos
- c) Disuelve el Soviet Supremo de la URSS, en virtud del artículo 47...y convoca nuevas elecciones
- d) Interpreta las Leyes de la URSS en vigor.

- e) Procede a la consulta popular (referendum) por propia iniciativa, o a petición de una de las Repúblicas federadas.
- f) Anula las disposiciones y resoluciones del Consejo de Ministros de la URSS y de los Consejos de Ministros de las Repúblicas Federadas en caso de que no sean conformes a la Ley.
- g) En el intervalo de las sesiones del Soviet Supremo de la URSS nombra y destituye los Ministros de la URSS a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros de la URSS, a reserva de la subsiguiente aprobación del Soviet Supremo de la URSS.
- k) Establece los grados militares, los rangos diplomáticos y otros títulos especiales.
- l) Nombra y destituye el Alto Mando de las fuerzas armadas de la URSS.
- m) En el intervalo de las sesiones del Soviet Supremo de la URSS declara el Estado de guerra en caso de agresión militar contra la URSS o en caso de necesidad de cumplir los compromisos derivados de tratados internacionales o de defensa comun contra la agresión.
- n) Ordena la movilización general o parcial.
- o) Ratifica y denuncia los tratados internacionales de la URSS.
- p) Nombra y revoca a los representantes plenipotenciarios de la URSS en los Estados extranjeros.

- q) Recibe cartas credenciales de los representantes extranjeros diplomáticos de los Estados extranjeros acreditados ante el.
- r) Proclama en determinadas regiones o en toda la URSS la ley marcial a fin de asegurar la defensa de la URSS o de salvaguardar el orden público y la seguridad del Estado.

Art. 64. - "El órgano ejecutivo y administrativo superior del Poder del Estado en la URSS es el Consejo de Ministros de la URSS."

Art. 65. - "El Consejo de Ministros de la URSS es responsable ante el Soviet Supremo de la URSS y le da cuenta de su actividad; en el intervalo de las sesiones del Soviet Supremo es responsable ante el Presidium del Soviet Supremo de la URSS, al cual da cuenta de su actividad.

Art. 66. - "El Consejo de Ministros de la URSS dicta resoluciones y disposiciones sobre la base y para la ejecución de las leyes en vigor y controla el cumplimiento de las mismas.

Art. 67. - "El cumplimiento de las resoluciones y disposiciones del Consejo de Ministros de la URSS, es obligatorio en todo el territorio de la URSS.

28. - La primera constitución de la República Popular China fué adoptada el 20 de septiembre de 1954 y establece un regimen

fiel reflejo del de la URSS y la arquitectura general de esta constitución ha sido copiada de la soviética de 1936. Al igual que en la URSS hay un Soviet Supremo que se llama Asamblea Nacional de representantes del Pueblo chino. Sin embargo, no existe más que una sola Cámara dado que China no constituye un Estado federal sino "un solo Estado plurinacional" (art. 3). Existe, igualmente, un Presidium llamado "Comité Permanente de la Asamblea Nacional" y un Consejo de Ministros que se denomina "Consejo de Estado". En principio, todos estos órganos funcionan como sus correlativos de la Unión Soviética.

Art. 31. - El Comité permanente de la Asamblea popular nacional ejerce las funciones y poderes siguientes:

- 11.- Decidir sobre el nombramiento o la retirada de los representantes plenipotenciarios en el extranjero.
- 12. - Decidir sobre la ratificación o denuncia de los tratados celebrados con los Estados extranjeros
- 16. - Decidir, en el intervalo de las sesiones de la Asamblea popular nacional la proclamación del estado de guerra, en caso de que el país fuese víctima de un ataque armado o surgiese la necesidad de cumplir los compromisos derivados de los tratados internacionales de defensa común contra la agresión.

Art. 21. - La Asamblea popular nacional es el órgano supremo del poder del Estado en la República Popular de China.

Art. 22. - La Asamblea Popular nacional es el único órgano legislativo del país.

Art. 27. - La Asamblea Popular nacional ejerce las funciones siguientes:

1. - Hacer enmiendas a la Constitución.
2. - Votar las leyes.
11. - Ratificar los estatutos y la delimitación de las provincias, regiones autónomas y...
13. - Decidir sobre cuestiones de la guerra y de la paz.
14. - Ejercer las restantes funciones y poderes que la Asamblea nacional popular juzgue necesario asumir.

Teóricamente todos los poderes se atribuyen a la Asamblea Nacional y en su ausencia, es decir, durante casi todo el año , a su "Comité Permanente".

Sin embargo en China la autoridad real la detente el Presidente de la República que "en caso de necesidad" convoca y preside la Conferencia Suprema del Estado que es una especie de gran Consejo del regimen que no deja de ofrecer grandes analogías con lo que fue el Gran Consejo fascista.

Art. 49. - El Consejo de los Asuntos de Estado ejerce las siguientes funciones y poderes:

8. - Dirigir el comercio exterior
10. - Ocuparse de los problemas que conciernen a las nacionalidades.

11. - Ocuparse de los problemas que conciernen a los ciudadanos chinos en el extranjero.
12. - Defender los intereses del Estado...
13. - Dirigir las relaciones exteriores.
14. - Dirigir la organización de las fuerzas armadas.
15. - Ratificar los estatutos y la delimitación de los departamentos autónomos.

Por idénticos cauces discurren las Constituciones de:

YUGOSLAVIA:

De acuerdo al apartado 5 del artículo 79 de la Ley Constitucional yugoslava "Ratifica los tratados y demás acuerdos internacionales, siempre que ello no corresponda a la Asamblea" el Consejo Ejecutivo Federal.

CHECOSLOVAQUIA:

Art. 40,1. - La Asamblea Nacional examina los problemas fundamentales de la política interior y exterior del Estado y decide a propósito de ellos

2. Mediante el conjunto de sus actividades y de los trabajos de sus órganos y de sus diputados, la Asamblea Nacional ejerce una acción activa con miras al cumplimiento de las tareas del Estado Socialista.

Art. 42. - La Asamblea Nacional aprueba los acuerdos políticos internacionales, los acuerdos económicos de carácter general y aquellos acuerdos cuya aplicación requieren una ley.

Art. 62. - El Presidente de la República:

1. - Representa al Estado en el exterior, negocia y ratifica los acuerdos internacionales. En lo que respecta a la negociación de los acuerdos y "ententes" internacionales que no necesitan la aprobación de la Asamblea Nacional, el Presidente de la República puede delegar en el Gobierno o bien, con la aprobación de éste, en uno cualquiera de sus miembros.

REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA:

Arts. 3, 4, 5, 10, 11, 60, 63, 66, 88, 89, 106, 112, 117, 118, 119, 124, 125

HUNGRIA. Art. 11, etc.

. - El Presidium del Soviet Supremo compuesto de 40 miembros, es un órgano sin correspondencia directa en otros regimenes. El Presidium posee a la vez las atribuciones de un Jefe de Estado colegial y la delegación permanente de los poderes del Soviet Supremo. Así, como Jefe de Estado colegiado, el Presidium asegura:

- La representación interior y exterior del Estado
- La seguridad interior y exterior
- El funcionamiento de los poderes públicos
- El respeto de la legalidad y la ejecución de las leyes
- El nombramiento del alto mando del ejército
- El derecho de graci

Como delegación permanente del Soviet Supremo, el Presidium encuentra que el depositario permanente de la soberanía -- preside que las dos cámaras solo se reúnen dos semanas sobre 57 del año. Durante las 55 semanas restantes el Presidium ejerce el poder legislativo, puede proclamar el estado de guerra en caso de agresión o intervención resultante de los compromisos internacionales.

30. - Constitucionalmente, la República turca tiene el aspecto de una democracia convencional. Adopta la teoría de la soberanía nacional (art. 3 y 4). Sin embargo no existe equilibrio, sino confusión de poderes.

La competencia legislativa y el poder ejecutivo se hallan concentrados en la Gran Asamblea Nacional.

Art. 65. - La ratificación de los tratados estipulados en nombre de la República turca con potencias extranjeras y organismos internacionales pende de ratificación de la Gran Asamblea Nacional turca, mediante ley.

Los acuerdos regulando relaciones económicas, comerciales o técnicas cuya duración no sobrepase un año pueden entrar en vigor por simple publicación a condición de no suponer carga alguna para la Hacienda nacional de no alterar el estatuto personal y los derechos de propiedad de los turcos en el extranjero. En cuyo caso los acuerdos en cuestión serán puestos en conocimiento de la Gran Asamblea Nacional turca en los dos meses siguientes a su publicación.

Las disposiciones de aplicación de las convenciones internacionales y las convenciones económicas, comerciales y técnicas y administrativas concluidas sobre la base de los poderes otorgados por la

ley no tienen necesidad de ratificación por parte de la Gran Asamblea Nacional turca. Sin embargo, los acuerdos económicos, comerciales o concernientes a los derechos de las personas privadas concluidos de conformidad a lo expresado en el presente párrafo no podrán ser puestos en vigor sin su publicación previa.

La disposición del primer párrafo es aplicable a la conclusión de cualquier tipo de acuerdo susceptible de entrañar modificación de las leyes turcas.

Los acuerdos internacionales convenientemente puestos en vigor tienen fuerza de ley y no serán susceptibles de recurso ante el Tribunal Constitucional en virtud de los artículos 149 y 151.

31. - Art. 68. - El rey dirige las fuerzas de tierra y mar, declara la guerra, hace los tratados de paz, de alianza y de comercio. Lo comunica a las Cámaras tan pronto como el interés y la seguridad del Estado lo permiten, por medio de las comunicaciones convenientes.

Los tratados de comercio y aquellos que pudieran gravar al Estado u obligar individualmente a los belgas, no tendrán efecto más que después de haber recibido el asentimiento de las Cámaras.

No podrá tener lugar ninguna cesión, ningún intercambio, ninguna adjudicación de territorio más que en virtud de una ley. En ningún caso, los artículos secretos de un tratado podrán anular los públicos.

- 32 - Suprimido.

- 33 - Vid notas 37 y 38

- 34 - Vid notas 21 a 25 ambos inclusive.

35. - En términos de la Constitución de la República Francesa de 27 de octubre de 1946, el Presidente de la República ratifica los tratados, sin embargo, ciertos tratados no llegan a ser definitivos hasta después de haber sido ratificados en virtud de una ley:

Art. 27. - " Los tratados relativos a la organización internacional, los tratados de paz, de comercio, los tratados que comprometen las finanzas del Estado, todos aquellos relativos al estado de las personas y al derecho de propiedad de los Franceses en el extranjero, aquellos que modifican las leyes internas francesas así como aquellos que significan cesión, cambio, "adjonction" de territorios no son definitivos sino después de haber sido ratificados en virtud de una ley. . . "

Art. 29. - "los tratados diplomáticos regularmente ratificados y publicados, tienen una autoridad superior a la de las leyes internas. Sus disposiciones no pueden ser "abrogees, modificadas o suspendidas que después de una denuncia en forma, notificada por vía diplomática. Cuando se trata de uno de los tratados a que se refiere el artículo 27, la denuncia debe ser autorizada por la Asamblea nacional, hecha excepción de los tratados de comercio. . . "

- 36.- Esta cláusula constitucional la encontramos en todas las Constituciones incluidas en el llamado tipo "franco-belga". Desde la Constitución francesa (arts. 52 a 55) a las de Guinea (art. 33) y Marruecos (art. 31).
- 37.- En este caso se encuentran el sistema soviético y los regímenes presidencialistas de gran número de Repúblicas Latinoamericanas.

8, - La solución francesa, formulada actualmente en el artículo 53 de la constitución de 1958 sigue siendo análoga a la adoptada por las constituciones de 1875 y 1956. El tratado en todos los casos ratificado por el poder ejecutivo, es decir, por un decreto pero para los tratados relativos a: la organización internacional, de paz, de comercio, los que comprometen las finanzas del Estado, los relativos al estado de las personas, los que modifican las disposiciones de naturaleza legislativa, los que representan cesión, cambio o adquisición territorial, necesitan de una ley previa para habilitar al ejecutivo y autorizar la ratificación del tratado en cuestión.

En el 53 se establece una condición complementaria, por la cual se prevee que ninguna cesión, cambio, o adquisición territorial es válida sin el consentimiento de las poblaciones interesadas.

El art. 54 prevee una hipótesis particular en la cual, la autorización de ratificación no puede producirse, sino después de haber tenido lugar la reforma de la Constitución. Esta exigencia debe ser satisfecha si el Consejo constitucional declara que un compromiso internacional implica o incluye una cláusula contraria a la Constitución.

39. - En Suiza, y en virtud de los artículos 9 y 10 de la Constitución de 29 de mayo de 1874, los Cantones están autorizados, en casos de excepción, para concluir tratados internacionales "sobre materias concernientes a la economía pública, relaciones de vecindad y policía" con los Estados extranjeros limítrofes o fronterizos, a condición, en cualquier caso, que tales tratados no contengan ninguna estipulación contraria a la Constitución, ni a los derechos de los demás cantones.

Ahora bien, en 1948 y 1952, el problema se planteó en las Caámaras en su forma más aguda, dando lugar a largas discusiones sobre la determinación de la autoridad competente cantonal o federal, con relación a la conclusión de tratados internacionales sobre materias relativas a la doble imposición fiscal y asistencia a personas desvalidas e indigentes.

A pesar de que la letra de la Constitución Suiza de 29 de mayo de 1874 establece en el párrafo 5 del artículo 85, entre las competencias exclusivas de la Asamblea federal "Las alianzas y los tratados con Estados, así como la aprobación de los tratados de los cantones entre sí y con los Estados extranjeros...", la doctrina estima que la competencia para ratificar corresponde al Consejo federal, competencia que se ejerce previa autorización de la Asamblea federal.

II. CONSEJO FEDERAL

Art. 102. Las atribuciones y las obligaciones del Consejo federal, dentro de los límites de la presente Constitución son principalmente los siguientes:

7. - Examina los tratados de los cantones entre sí o con el extranjero, aprobándolos en su caso (art. 85, 5)
8. - Vela por los intereses de la Confederación en el exterior, principalmente en lo que se refiere a la observación de las relaciones internacionales, y tiene a su cargo, en general, las relaciones exteriores.
9. - Vela por la seguridad exterior de Suiza, el mantenimiento de su independencia y de su neutralidad.

De hecho en Suiza la ratificación no puede tener lugar que por orden de la Asamblea federal, pero esta orden no basta por sí misma para crear el vínculo jurídico internacional y debe ser notificado por el Consejo federal suizo al Estado cocontratante.

Sin embargo, en ciertos casos, el Consejo federal suizo puede obligar legalmente al Estado sin mediar la intervención de la Asamblea federal, por ejemplo, cuando la Asamblea le ha otorgado un mandato especial, particular o general, cuando se trata de una cuestión menor o un mero asunto de trámite (Acuerdos administrativos), o en los casos de urgencia o de necesidad y, en fin, en todos aquellos casos relativos a tratados cuyos efectos otorgan derechos a Suiza sin imponerle ninguna obligación o aquellos otros que la liberan de obligaciones preexistentes.

Una curiosa variante de la intervención del legislativo nos la ofrece, pues, Suiza, en donde el artículo 85 de la Constitución federal preve la competencia de la Asamblea federal, "así el párrafo 3º del artículo 89 adoptado por votación popular el 30 de enero de 1921 dispone que los tratados internacionales concluidos por un tiempo indeterminado o un plazo que exceda los 15 años, deben ser sometidos a "referendum", si este es solicitado por 30.000 ciudadanos o por 8 cantones.

Art. 9. - Excepcionalmente, los Cantones conservan el derecho de concluir con los Estados extranjeros tratados sobre materias concernientes a la economía pública, relaciones de vecindad y policia, no obstante estos tratados no podrán contener nada contrario a la Confederación o a los derechos de otros Cantones.

Art. 10. - Las relaciones oficiales entre los Cantones y los Gobiernos extranjeros o sus representantes tiene lugar a través del Consejo Federal.

Sin embargo, los Cantones podrán relacionarse directamente con las autoridades inferiores y funcionarios de un Estado extranjero, cuando se trata de materias mencionadas en el artículo precedente.

Art. 85. - Los asuntos de la competencia de los dos Consejos (Nacional y de los Estados), son principalmente los siguientes:

5. - Las alianzas y los tratados con los Estados extranjeros, así como la aprobación de los tratados de los cantones entre sí o con los Estados extranjeros; no obstante, los tratados de los cantones no son llevados a la Asamblea federal sino en el caso de que el Consejo federal o un cantón eleven reclamaciones.

En el Canadá a pesar de que los Estados son competentes, en principio para tratar y negociar acuerdos internacionales con Estados extranjeros de forma independiente, los Estados miembros de la Unión, durante prácticamente toda su historia, estos no han reivindicado este derecho en materia de conclusión de tratados internacionales y la práctica ha consolidado el principio de la necesidad de solicitar el previo consentimiento o su autorización federal, antes de iniciar las negociaciones.

Sin embargo, en los últimos años, especialmente el 27 de febrero y el 24 de noviembre de 1965, el Estado de Quebec, inició una política de afirmación de sus derechos en la materia, al iniciar con Francia las conversaciones que habrían de conducir a varias "ententes" de naturaleza cultural y que llevarían a la conclusión de

un "acuerdo cultural" propiamente dicho el 9 de febrero de 1968, ya dentro de la competencia del gobierno federal, en las condiciones que se señalaban en el canje de notas franco-canadienses de 17 de noviembre de 1965.

Pero esta competencia de los Estados miembros de la Federación para concluir tratados internacionales a nivel de las competencias reservadas la encontramos también en Alemania.

En los términos del artículo 78 de la constitución de 1919 de la República de Weimar, los "Länder" tenían competencia para concluir entre ellos con el Reich, o con Estados extranjeros, "tratados de derecho público" que, evidentemente, no tenían el carácter de compromisos internacionales, más que en el último de los casos enunciados.

En la República Federal de Alemania, y conforme a los términos del artículo 32, párrafo 2º de la Ley Fundamental de 8 de mayo de 1949, los Länder, con el permiso del gobierno federal, tienen derecho a concluir acuerdos con estados extranjeros, dentro de los límites de su competencia legislativa. Sin embargo, es de observar que, hasta el presente, el volumen de acuerdos internacionales concluidos por los "Länder", es de poca importancia siendo el fenómeno no resultaría difícil de explicar, el Estado de Baviera el más activo en este terreno, sobre todo teniendo en cuenta los lazos que la unen a Suiza y Austria así como con la Santa Sede.

Ahora bien, por el "Lindauer Abkommen" de 1957 los "Länder" delegaron, dentro de ciertos límites su competencia en esta esfera sobre las autoridades federales.

40. - CONSTITUCION ALEMANA DE 1871.

Art. 11. - "...el Emperador tiene el derecho de representar al Imperio alemán internacionalmente, declarar la guerra y concluir la paz en nombre del Imperio, celebrar tratados con otros Estados, acreditar y recibir embajadores", añadiendo otro apartado según el cual cuando los tratados se refiriesen a materias de la competencia del legislativo, necesitaban para su celebración la aprobación del "Bundesrat" (Consejo Federal) y para su validez, la del "Reichstag" (Dieta). Lo que daba ocasión a una doble vigencia de los tratados.

41. -

42. - En Italia las cosas ocurren de forma menos dramática. Como dice F. DEHOUSSE el Estatuto Albertino, pertenece, con Bélgica y Luxemburgo a un regimen en que el asentimiento de las Cámaras o mejor dicho el alcance de dicho asentimiento podía ser objeto de controversias. Sin embargo, a pesar de las incertitudes de la doctrina en Bélgica y Luxemburgo, el sistema que hace de la aprobación parlamentaria una condición para la validez internacional de los tratados ha sido orientado y consolidado por la práctica, Sin embargo, en Italia, la práctica ha sufrido las consecuencias de la imprecisión constitucional dando origen a no pocas fluctuaciones.

43. - Vid nota 42.

44. - F. DEHOUSSE. Op. cit. pag. 135-7.

45. - Suprimida

46. - F. DEHOUSSE. Op. cit. pag. 134 y ss.

47. - Ch. ROUSSEAU. Op. cit. pag. 104.

48. - Ch. ROUSSEAU. Op. cit. pag. 105 y ss.

49. - Art. 6, 2. - Esta constitución y las leyes de los Estados Unidos que se hagan en su cumplimiento y todos los tratados estipulados o que se estipulen bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país y los jueces de cada uno de los Estados estarán sujeto a ella, siendo nulas las leyes de cada uno de los Estados o su constitución que en cualquier caso sean contraria a ella. (Vid. Truyol, Fundamentos... pag. 118, también Oppenheim).

La orientación general de las Constituciones de nuestros días es la de aceptar el principio del respeto y supeditación a las normas de Derecho internacional generalmente reconocidas. Un paso más consiste en la tendencia a reconocer el Derecho Internacional consuetudinario como parte integrante del Derecho interno. "Esta solución --destaca Comte-- ha tenido plena consagración en las Constituciones de la República Federal de Alemania (art. 25), Austria (art. 9) e Italia (art. 10). Es igualmente la solución aceptada en el Reino Unido en virtud de una larga tradición que remonta a Blackstone y que se expresa en el aforismo International law is held to be a part of the law of the land". Paul de Visscher llega a considerar este criterio como un hecho común a todos los países.

50. - Vid nota 21.

51. - Vid nota 49.

52. - Miaja de la Muela (A.). "Introducción al Derecho Internacional

Público (Madrid, 1970) pag.

53.- Vid Porte. Historia Constitucional Española. Constitución de 1931.

54.- Suprimida.

55.- RELACIONES INTERNACIONALES

Art. 29, 1. - "Irlanda afirma su devoción a la idea de la paz y cooperación amistosa entre naciones fundadas en la justicia y moral internacional.

2. Irlanda afirma su adhesión al principio de la resolución pacífica de las diferencias internacionales mediante arbitraje internacional o decisión judicial.

3. Irlanda acepta y reconoce los principios generales del derecho internacional como regla de conducta en sus relaciones con otros Estados.

4, 1. El poder ejecutivo del Estado en sus relaciones internacionales y de acuerdo con el artículo 28... será ejercido por la autoridad del gobierno.

4, 2. A fin de permitir el ejercicio de sus funciones ejecutivas del Estado en relación con sus obligaciones internacionales, el Gobierno está facultado a adoptar cualquier organismo, instrumento o método de procedimiento usado, o adoptado con igual fin por los miembros de cualquier grupo o liga de naciones con los cuales el Estado tuviera relación, o perteneciera con fines de cooperación internacional en las materias de interés común, salvo en la medida, condiciones que la ley pudiera determinar.

5, 1. Todo acuerdo internacional que obligare al Estado será presentado ante el Dail Eireann.

5, 2. El Estado no podrá obligarse por acuerdo internacional que implique cargas para el erario público, salvo que dicho acuerdo haya sido previamente aprobado por el Dail Eireann.

5, 3. La presente sanción no rige respecto a acuerdos y convenios de caracter técnico y administrativo.

6. Ningún acuerdo internacional podrá formar parte del derecho interno del Estado salvo en la medida en que lo determine el Dureachtas.

56.- Vid nota 39.

57.- El estudio del derecho constitucional de Alemania pone de relieve las profundas transformaciones internas que jalonan la historia de este pueblo durante los últimos siglos. Así, en Alemania, las soluciones dadas constitucionalmente al problema de la conclusión de tratados internacionales no han sido siempre las mismas. Contrariamente al sistema británico que ha sufrido, igualmente una honda transformación que, sin variar su constitución, le ha llevado de un sistema de competencia del Ejecutivo a otro, producto de la práctica, en virtud del cual el Ejecutivo requiere el previo asentimiento del Parlamento, en Alemania debemos distinguir los siguientes periodos:

En primer lugar el que inaugura la Constitución de 1866 que cierra para Alemania el periodo abierto con los tratados de Westfalia.

Un segundo periodo se abre con la constitución de 1871 que se prolonga hasta la Primera Guerra Mundial.

Después de la Primera Guerra Mundial una nueva etapa constitucional comienza para Alemania con la Constitución de Weimar de 1919. Esta etapa, de efímera existencia, encontrará su fin con la subida al poder del Nacional-Socialismo.

En 1934 Alemania se rige por un sistema completamente totalitario a raíz de la reforma de la Constitución de Weimar.

Por último la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 y la Constitución de la República Democrática Alemana del mismo año abren un nuevo periodo en la historia constitucional alemana que, en lo que hace a sus relaciones internacionales y en materia de conclusión de tratados internacionales, puede considerarse, en cierta medida, como una restauración de una situación que ofrece ciertas analogías a la existente antes de 1849.

Todas estas soluciones adoptadas en Alemania podemos decir que:

La Constitución de 1849 responde al tipo II-3

La Constitución de 1866 al tipo II-1, a pesar de que durante el Imperio Alemán, los Estados miembros dispusieran de completa libertad para concluir acuerdos con Estados extranjeros, dado que esta libertad quedaba limitada y de ella se exceptuaban las materias que constituían la competencia exclusiva o reservada al Imperio.

La Constitución de 1919 pertenece al tipo III-3.

La Constitución de la R. F. A. de 1949 al tipo III-4.

Y finalmente la constitución de la D. D. R. de 1949 al I-2. c).

58. - Miaja de la Muela (P.) Op. cit. pag.

59. - Según la Constitución de 4 de octubre de 1958, el Presidente de la República ratifica los tratados, pero cierta clase de tratados no pueden ser ratificados o aprobados sino es en virtud de una ley:

Art. 52. - El Presidente de la República negocia y ratifica los tratados. Es informado de toda negociación dirigida a la conclusion de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación.

Art. 53. - Los tratados de paz, los tratados de comercio, los tratados o acuerdos relativos a la organización internacional, los que comprometen las finanzas del Estado, aquellos que modifican disposiciones de naturaleza legal (legislativa, que constituyen materia reserva de ley), los relativos al estado de las personas, aquellos que implican cesión, cambio o adición de territorio, no pueden ser ratificados o aprobados sino en virtud de una ley. No tienen efectos sino despues de haber sido ratificados o aprobados.

Ninguna cesión, ningún cambio, ninguna anexión de territorio es válida sin el consentimiento de las poblaciones interesadas.

Art. 54. - Si el Consejo constitucional, requerido por el presidente de la República, por el primer ministro o por el presidente de una u otra Asamblea, declara que un compromiso internacional implica o contiene una clausula contraria a la Constitución, la autorización para ratificarlo o aprobarlo no puede tener lugar sino una vez haya sido revisada la Constitución.

- Art. 55. - Los tratados o acuerdos regularmente ratificados o aprobados tienen desde su publicación una autoridad superior a las de las leyes, bajo reserva, para cada acuerdo o tratado de su aplicación por otra parte.
- Art. 11. - El Presidente de la República, a propuesta del gobierno durante el periodo de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, previa publicación en el "Journal, Officiel" puede someter a Referendum todo proyecto de ley relativa a la organización de los poderes públicos, relativos a la aprobación de un acuerdo de comunidad o dirigidos a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, podría dar lugar a incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

Es decir, que vemos se prevén los casos en que un compromiso internacional contiene alguna estipulación contraria a la Constitución, que solo pueden ser ratificados, evidentemente, hasta que no haya sido reformada la constitución. Una variante de este supuesto nos la presenta el art. 11, es decir que sin entrar en colisión abierta con la Constitución, si puede originar entorpecimiento en el normal funcionamiento de las instituciones. En tales casos se puede acudir al referendum.

60. - Constitución de la República de Italia de 1-II-1948

- Art. 10. - El orden jurídico italiano se conforma a las reglas de derecho internacional generalmente reconocidas.
- Art. 11. - Italia consiente, en condiciones de reciprocidad con los demás Estados, a las limitaciones de

soberanía necesarias a un orden que asegure la paz y la justicia entre las naciones.

61. - Constitución de la República Federal Alemana de 8-V-1949

- Art. 24, 1. - La Federación podrá transferir derechos de soberanía mediante ley, a instituciones internacionales.
2. - La Federación podrá incorporarse, para la defensa de la paz, a un sistema de seguridad colectiva recíproca, admitiendo para ello aquellas restricciones de sus derechos soberanos que promuevan y aseguren un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo.
3. - Para la solución de controversias internacionales, la Federación se adherirá a convenios sobre arbitraje internacional, general, amplio y obligatorio.
- Art. 25. - Las normas generales del derecho internacional público son parte integrante del Derecho Federal. Estas normas tienen primacia ante las leyes y constituyen fuentes directas de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal."
- Art. 31. - El derecho federal prima sobre el derecho de los Estados (Länder)
- Art. 32. -
1. El mantenimiento de las relaciones con los Estados extranjeros corresponde a la federación.
 2. Antes de concluirse un tratado que afecte a las condiciones particulares de un Estado (Land), este será oído con la debida antelación.
 3. En la medida que los Estados (Länder) tengan

competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados Extranjeros.

62. - Art. 19. - El Rey interviene en nombre del Reino en los asuntos internacionales. Por tanto ni puede, sin el consentimiento del Folketing, hacer acto alguno teniendo por resultado extender o reducir el territorio del Reino, ni aceptar obligación alguna cuyo cumplimiento necesite el concurso del Folketing o que sea, por otra parte, de una importancia considerable. Rey no puede sin el consentimiento del Folketing, denunciar una convención internacional concluida con el asentimiento del Folketing.

2. Abstracción hecha de las medidas de defensa contra una agresión armada, contra el Reino o contra las fuerzas armadas danesas, el Rey no puede, sin el consentimiento del Folketing, emplear la fuerza militar contra ningún Estado extranjero. Las medidas que el Rey estaría obligado a tomar en virtud de esta disposición deberían ser inmediatamente sometidas al Folketing. Si el Folketing no se encuentra reunido deberá ser convocado en sesión con toda urgencia.

3. El Folketing designa en su seno una Comisión de Política Exterior, que el Gobierno consulta ante toda decisión de alcance en el dominio de la política exterior. La Reglamentación de la Comisión de la Política Exterior será fijada por una ley.

Art. 20,1. - Las atribuciones de las cuales son investidas las autoridades del Reino en los términos de la presente Constitución pueden ser delegados por una ley, y en una medida a determinar en autoridades internacionales creadas en virtud de una convención tomada por acuerdo recíproco con otros Estados, con el fin de promover la cooperación y el orden jurídico internacionales.

2. - Para la adopción de un proyecto de ley a este efecto es requerida una mayoría de las cinco sextas partes de los miembros del Folketing. Si esta mayoría cualificada no es obtenida, sino solamente la necesaria para la adopción de proyectos de leyes ordinarias, y si el Gobierno mantiene el proyecto, este será sometido a los electores del Folketing para ser aprobado o rechazado conforme a las reglas fijadas en el posterior art. 42, concerniente a los referendums nacionales.

63. - TRUYOL: "Los derechos humanos". Así, en materia tan importante y de tan amplias repercusiones como en todo lo que se refiere a los derechos individuales y las libertades ciudadanas, los Estados no constituyen ya, para los que han ratificado la susodicha Convención, la última instancia para sus súbditos y en general, para todos los sujetos individuales y personas bajo su jurisdicción. En esta esfera, los Estados no son ya soberanos en el amplio y estricto sentido de la noción clásica --podríamos decir "banal" con F. Perroux, o "minimalista" con A. Truyol.
64. - Díaz de Velasco (M.). "Curso de Derecho Internacional Público" (Madrid 1963) pag. 163.
65. - Art. 60. - Los acuerdos con otras potencias y con organizaciones

basadas en el Derecho Internacional se concluirán por el Rey o por autoridad de él dimanada. En caso de que se recurra por tales acuerdos, serán ratificados por el rey.

Los acuerdos serán comunicados a los Estados Generales tan pronto como sea posible; no serán ratificados y no entrarán en vigor hasta que no hayan recibido la aprobación de los Estados Generales.

Los Jueces serán competentes para juzgar de la constitucionalidad de los acuerdos.

66. - Vid notas 59 y ss.

67. - Art. 61. - La aprobación será dada, bien explícita, bien implícitamente. La aprobación explícita se prestará por Ley. La aprobación implícita se considerará prestada si, dentro de los treinta días siguientes a la presentación del acuerdo a dicho fin, a ambas Cámaras de los Estados Generales, no se ha hecho declaración alguna por cualquiera de las dos Cámaras o en su nombre o por cuando menos un quinto del número constitucional de miembros de una de las dos Cámaras, expresando el deseo de que el acuerdo será sometido a la aprobación especial.

El periodo a que se hace referencia en el párrafo precedente se suspenderá durante el tiempo de aplazamiento de los Estados Generales.

68. - Vid nota 20.

69. - Art. 62. - Salvo en el caso citado en el art. 63, la aprobación no será necesaria:
- a) Si el acuerdo es de tal caracter que la aprobación ha sido establecida previamente por Ley;
 - b) Si el acuerdo se refiere exclusivamente a la ejecución de un acuerdo aprobado siempre que la Ley que regula la aprobación no contenga reserva alguna en este aspecto;
 - c) Si el acuerdo no impone considerables obligaciones pecuniarias al Reino y si ha sido creado por un periodo que no exceda de un año.
 - d) Si en casos impersonales de naturaleza apremiante, fuese decididamente perjudicial a los intereses del Reino que el acuerdo con entrase en vigor antes de su aprobación.

Sin embargo, de los acuerdos, solo los citados en el apartado d) anterior serán sometidos a la aprobación de los Estados Generales sin demora. En este caso se aplica el art. 61. Si los Estados Generales niegan su aprobación, el acuerdo concluirá tan pronto como sea compatible con las disposiciones del mismo.

No se concluirá ningún acuerdo a no ser que esté sujeto a la reserva de que concluirá en caso de que los Estados Generales nieguen su aprobación, siempre que esto sea decididamente perjudicial para los intereses del Reino.

Art. 63. - Si el desarrollo del orden legal internacional lo exige,

el contenido de un acuerdo puede desviarse de ciertas disposiciones de la Constitución. En dichos casos solo puede prestarse la aprobación explícita; las Cámaras de los Estados Generales no aprobarán un proyecto de ley a dicho efecto a no ser con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

- Art. 64. - Las disposiciones de los cuatro artículos anteriores se aplicarán análogamente a cualquier adhesión o denuncia de acuerdos.
- Art. 65. - Las disposiciones de acuerdos cuyo contenido pueda ser obligatorio para alguien tendrán este efecto obligatorio a partir del momento de la publicación. Las reglas, en relación con la publicación de los acuerdos, se establecerán por Ley.
- Art. 66. - Las regulaciones legales en vigor dentro del Reino no se aplicarán si esta aplicación fuese incompatible con las disposiciones obligatorias para alguien, de acuerdos firmados, bien antes, bien después, de la entrada en vigor de las regulaciones.
- Art. 67. - Sujetos siempre que sea necesario a las disposiciones del art. 63 pueden conferirse ciertos poderes con respecto a la legislación, administración y jurisdicción por o en virtud de un acuerdo de las organizaciones basadas en el Derecho Internacional. Con relación a decisiones tomadas por organizaciones basadas en el Derecho Internacional, los artículos 65 y 66 se aplicarán análogamente.

70. - Vid nota 69.

71. - A. Ch. Kiss. "Repertoire Française de Droit International Public". Pag. 293-311.

72. - Vid nota 69.

73. - En todas las ex-colonias francesas se ve la mano del Prof. Vedel: Constitución de Guinea (1958); Madagascar (1959); Alto Volta (1960); Somalia (1960); Costa de Marfil (1960); Mali (1960); Niger (1960); Camerun (1961); Gabon (1961); Mauritania (1961); Burundi (1962); Chad (1962); Ruanda (1962); Argelia (1963); Congo-Brazzaville (1963); Senegal (1963); Congo-Kinshasa o Zaire (1964).

Todos ellos invocan la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos.

C A P I T U L O P R I M E R O

CAPITULO I. -LA CONCLUSION DE LOS TRATADOS EN
EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL (I)I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMAGENERALIDADES

La formación de la voluntad del Estado y su manifestación para llegar a ser parte en un Tratado internacional, en el derecho constitucional español, no puede ser una excepción. De aquí que su incidencia jurídica tenga que ser considerada en la doble esfera del ordenamiento internacional e interno.

Para el examen del vigente Derecho Internacional Convencional, nos hemos atendido al Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados o "Tratado de los tratados" adoptado por la Conferencia de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1969 por la que se realiza la codificación del Derecho de los tratados (1). Ello significa que los principios en que se inspira y las normas que en el mismo se codifican en cuanto "normas de Derecho Internacional consuetudinario", han regido las relaciones internacionales entre los Estados y que incluso dichas normas de derecho Internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969. (2)

Al estudiar las disposiciones recogidas en el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1963 relativas a la celebración y entrada en vigor de los tratados,

hemos visto la amplia libertad formal para obligarse internacionalmente los Estados y las diferentes formas que conoce y recoge el Convenio para el perfeccionamiento de las obligaciones internacionales de origen convencional. (3)

También se ha visto como el Convenio deja en libertad a los Estados la forma que estimen más idónea y adaptada a su derecho constitucional interno, pudiendo los órganos que en cada Estado tienen atribuidas las funciones de representación exterior acordar formas no expresamente señaladas en el texto articulado del Convenio. Esta flexibilidad del Convenio lleva a que en el orden internacional el Estado interesado no pueda alegar la inconstitucionalidad de la formación de su consentimiento en obligarse, para eximirse de las obligaciones internacionalmente contraídas mediante un tratado. (4)

El orden interno ofrece una perspectiva diferente. Contrariamente a lo que ocurre en el orden internacional, el orden interno es muy estricto en su pretensión de que la efectividad de las obligaciones internacionales se realice conforme se halla establecido y exigido en los Códigos constitucionales y leyes complementarias del Estado, donde, normalmente, se preve el orden de actuaciones previas de los órganos competentes.

Esta aparente dualidad del ordenamiento puede, en ocasiones, dar origen a

debates y fricciones, e incluso originar situaciones en las que pueda invocarse una presunta colisión de normas. (5)

Esta doble consideración de la voluntad del Estado, es decir, en el interno en que se gesta y alumbra y en el internacional, donde se manifiesta como declaración de voluntad de quedar jurídicamente vinculado por un tratado, no constituyen actuaciones independientes en esferas jurídicas diferentes, sino etapas de un mismo procedimiento jurídico-diplomático que se realizan en distintas esferas (6). De aquí que, estas posibles y aparentes disparidades --más que colisiones -- no se solucionen, ni siquiera justifiquen, con la adopción de un monismo radical (7). Mucho menos, defendiendo la independencia, igualdad y paralelismo que los ordenes jurídicos internacional e interno, pues, en última instancia, la susodicha independencia no se halla confirmada ni avalada por la realidad jurídica internacional, ni por la práctica internacional en la cual los tratados adquieren una importancia cada vez mayor como medio de desarrollar la cooperación pacífica en las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales.

Las posturas dualistas que comienzan planteando el problema de la difícil aplicación de las normas internacionales por parte de las jurisdicciones internas, se concreta, en la práctica de las relaciones internacionales, a través de una realidad inexorable: la responsabilidad internacional. Algo ciertamente, cuyos perfiles jurídicos no resultan, en ocasiones, tan diáfanos como sus consecuencias políticas. (8)

Planteada la cuestión en los supradichos términos el "dualismo" se resuelve, inevitablemente, en que el Estado acaba incurriendo, antes o después, en responsabilidad internacional, quedando obligado a reparar el daño causado conforme a las normas del Derecho Internacional. (9).

Ahora bien, no debemos perder de vista que el Estado que ha incurrido en responsabilidad internacional y viene obligado a reparar el daño causado no es ni constituye un ente extraño ni diferente del cuerpo nacional. En la práctica, los órganos que tienen atribuida la potestad correspondiente y a los que compete el ejercicio de la función de control sobre las actividades internacionales de los Altos Organos de la Administración Central -- que tienen atribuidas las funciones de representación exterior del Estado, es decir, el "ius foederum et tractatum" -- ante el "hecho consumado" de un acuerdo internacional anticonstitucionalmente concluido pero con plena validez internacional, se verán, por la fuerza de los hechos y, para evitar mayores males, compelidos a ceptar el compromiso internacional imperfectamente concluido, aunque solo sea con el modesto propósito de salir al paso de la inevitable "condena jurídica internacional del Estado" o la pérdida de confianza ante "la opinión pública internacional".

Así, en el mejor de los casos, la salida más razonable para las Cámaras, es exigir al Ejecutivo la pertinente responsabilidad política por los procedimientos y mecanismos establecidos en el ordenamiento constitucional como defensa del mismo.

Esta práctica internacional, universalmente aceptada, al menos con relación a los sistemas políticos vigentes en los Estados de Derecho es, como planteamiento general, aplicable a España, tanto en sus principios como en sus aspectos formales. Así, el compromiso internacional adquirido o contraído por el Ejecutivo al adherirse a un tratado o convenio internacional ya existente, que, por regular materias que exigen la preceptiva intervención de las Cortes, no será de aplicación en el ámbito territorial del Estado español. Sus normas serán ignoradas por los Tribunales nacionales o en el mejor de los casos como expresión de la "potestad reglamentaria". Como consecuencia de todo ello, la Administración se encontrará paralizada.

Ahora bien, ya hemos dicho que, en la esfera del ordenamiento internacional un compromiso anticonstitucionalmente concluido resulta, salvo contadas situaciones de manifiesta mala fe, objetivamente válido (10) y el incumplimiento de sus estipulaciones puede originar una exigencia de responsabilidad internacional del Estado. Frente a una situación de esta naturaleza, las Cortes Españolas se hallarán en presencia de un "hecho consumado": Qué postura adoptarán ante situaciones de semejante naturaleza? No parece que la respuesta que las Cortes han dado a parejas situaciones haya sido siempre la misma y ello porque no ha sido siempre idéntica la forma en que el Ejecutivo le ha presentado los "hechos" (11). Sin embargo, y por razones de muy distinta naturaleza las Cortes han podido verse forzadas

a otorgar su aprobación, aunque solo sea tácitamente, a un tratado que según el Derecho Internacional goza de plena validez. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de que el Ejecutivo le puedan ser exigidas las eventuales responsabilidades en los términos establecidos en las Leyes Fundamentales y por los procedimientos que en las mismas se señalan (12).

Ahora bien, no debemos perder de vista que, durante el periodo que constituye el objeto central de nuestro estudio "las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las Leyes de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho y de ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve, así como las prerrogativas que le otorgan los artículos sexto y trece de la Ley de Sucesión, subsistirán y mantendrán su vigencia" hasta que se cumplan las previsiones sucesorias a la Jefatura del Estado. Esto significa en otros términos que a pesar de que "a lo largo de seis lustros, el Estado nacido el 18 de julio de 1936 ha realizado una honda labor de reconstrucción en todos los ordenes de la vida nacional...y ..., nuestra Legislación Fundamental ha avanzado al compás de las necesidades patrias..." (13), el problema como algo más que una mera cuestión de orden interno no ha sufrido substanciales transformaciones desde 1936 hasta el momento presente.

Sin embargo, desde el punto de vista interno, el problema, en virtud de su propia lógica jurídica, adquiere cada día mayor importancia y produce una mayor incidencia y más profundas repercusiones en la estructura

constitucional del Estado español, incluso sin salirse de la ortodoxia constitucional que definen los principios de "unidad de poder" y "coordinación de funciones".

De aquí el interés que tiene para el objeto de nuestro estudio, analizar cómo nuestros diferentes ordenamientos constitucionales se mantienen a lo largo de toda nuestra historia constitucional y con independencia de consideraciones ideológicas y extra-jurídicas, dentro de una tendencia que las lleva a incorporar a su articulado, de forma expresa y cada vez con mayor claridad, extensión y precisión la ordenación de las actuaciones de los diferentes órganos que, en virtud de las competencias que tienen atribuidas, están llamados a intervenir en materia de conclusión de tratados internacionales.

Tres postulados de orden metodológico han motivado la adopción de esta forma de proceder:

La primera va estrechamente unida a los "criterios materiales" establecidos en las Leyes que, en definitiva, determinan la forma en que es llevada a cabo la distribución de competencias o funciones internacionales que se atribuyen o reconocen a los diferentes Organos del Estado respecto a la esfera interna y que en definitiva se orientan en función de las competencias que cada Organo tiene atribuidas en un orden o esfera de actuación determinados, con independencia de la estructura misma del Estado, los

principios que se alegan como fundamento del mismo y las ambigüedades terminológicas empleadas en un momento histórico dado.

En segundo lugar porque del mismo modo que toda persona, física o moral, sujeto de derechos y obligaciones, en cuanto miembro de una comunidad política nacional, ha de conducirse de conformidad a las Leyes del Estado, todo Estado, en cuanto miembro de la comunidad internacional, viene obligado al cumplimiento de las normas internacionales. Ello equivale a decir que, el Estado se compromete y obliga, en la esfera de sus competencias internas, a adoptar todas las medidas encaminadas a que en la esfera de sus competencias territoriales y personales, permitan la aplicación de las normas internacionales recogidas en los tratados internacionales en que es parte.

Finalmente que no conviene en ningún momento que "las normas de Derecho Internacional relativas a la competencia para celebrar tratados pueden tener relevancia en el orden internacional según el artículo 46 de la Convención de Viena de 1969, y que solo en determinados casos pueden alegarse las causas de violación del Derecho interno como causa de nulidad, para el incumplimiento de las obligaciones y compromisos contraídos por un tratado internacional; es decir: cuando la violación sea manifiesta, que afecte a una norma de importancia fundamental en el Derecho interno y que la violación resulte objetivamente evidente para cualquier Estado que procede en la materia conforme a la práctica usual y a la buena fe". (14)

Estos tres problemas concurren prácticamente, en una u otra manera, en el ordenamiento constitucional de cada uno de los Estados de la comunidad internacional. De aquí la importancia que tiene para el examen del sistema jurídico español al respecto, es decir, cuales son, en la actualidad, las disposiciones vigentes en nuestro ordenamiento constitucional relativas a la conclusión de tratados y convenios internacionales y los principios en que se inspira, sobre la base de las normas contenidas o codificadas en el Convenio de Viena de 1969, a las que España acabará adhiriéndose.

Ahora bien, el actual estado de la cuestión no resulta fácilmente comprensible si nuestro vigente ordenamiento de Leyes Fundamentales y disposiciones complementarios lo estudiamos de forma separada, independizándolo de sus orígenes históricos y de la tradición constitucional española. Es decir, que para nuestro estudio hemos considerado necesario y en primer lugar :

- Proyectar una visión panorámica sobre la evolución del problema a lo largo de la historia constitucional española a partir de 1808, y después, ver la forma en que se llevó a cabo el tránsito entre el regimen del 14 de abril y el regimen del 18 de julio, es decir, del sutil proceso que sin llevar a cabo en ningún momento una total ruptura de la legalidad constitucional anterior al 18 de julio de 1936, se sentaron las bases y montaron las estructuras jurídico- políticas del Nuevo Estado salido del 18 de julio de 1936.

La descripción, sin perjuicios extrajurídicos de este fenómeno de transición, nos puede ser de gran ayuda para precisar qué normas del vigente ordenamiento constitucional español enlazan directamente, casi sin ruptura de continuidad con lo más vivo de la historia constitucional española anterior del 18 de julio de 1936, especialmente respecto de las disposiciones recogidas en las Leyes Fundamentales del Reino promulgadas como tales a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, sin descartar la hipótesis de la posible vigencia de leyes anteriores a 1936 que no existen indicios de haber sido expresamente derogadas por otras posteriores regulando las mismas materias y que, en cuanto no se opongan a lo dispuesto en las Leyes Fundamentales del Reino, pudiera pensarse conservan temporalmente una vigencia de naturaleza suplementaria o subsidiaria con lo cual, cabría pensar quedan, temporalmente cubiertas, ciertas lagunas de nuestras Leyes Fundamentales.

Este planteamiento de la cuestión y la metodología adoptado se nos ha impuesto por la naturaleza misma del problema, pues para estudiar la ordenación de competencias internacionales y las formas a través de las cuales el Estado español puede obligarse internacionalmente o llegar a ser parte en un tratado o convenio internacional, a la vista del sistema adoptado a partir de las Leyes de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho y ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve, es decir,

conforme ha ido desenvolviéndose el proceso constituyente del Nuevo Estado y, en consecuencia, las transformaciones que desde 1936 a 1967 han ido operándose en el reparto y distribución de funciones entre los diferentes Organos del Estado, en base a los principios de "unidad de poder" y "coordinación de funciones", hemos de tener en cuenta un amplio conjunto de disposiciones legales de muy diferente rango jurídico, correspondiente a épocas históricas muy distintas.

Esta serie de disposiciones legales que, en una u otra manera, regulan o inciden en la ordenación de competencias internacionales del Estado, podemos clasificarlas dentro de alguno de los siguientes grupos:

1. - Disposiciones recogidas en las Leyes Fundamentales del Reino (15)
2. - Disposiciones recogidas en los textos articulados de Leyes de aplicación general:
 - a) Anteriores a 1936 (16)
 - b) Posteriores a 1936 (17)
3. - Disposiciones administrativas y reglamentarias (18)
4. - Disposiciones recogidas en Códigos constitucionales o leyes complementarias anteriores al 18 de julio de 1936 que, por no haber

sido clara y expresamente derogadas, de una u otra forma o procedimiento a tal efecto, cabría, hasta cierto punto, considerar vigentes, aunque se halle su aplicación suspendida (19).

Evidentemente, todas estas normas y disposiciones vigentes, forman como una tupida malla legislativa que es preciso sistematizar y estudiar a la luz de las constantes de nuestra historia constitucional, para llevar a cabo, a la vista de la práctica española en la materia a lo largo del periodo comprendido entre 1939-1942-1972 una aproximación a conceptos de máxima trascendencia e interés para nosotros, tales como:

1. - El alcance de la "suprema potestad de dictar normas jurídicas de caracter general", en la esfera del derecho convencional internacional y las relaciones internacionales.
2. - Lo que debemos entender por "plena soberanía", es decir su alcance y contenido.
3. - Las circunstancias que definen el concepto de "integridad del territorio español".
4. - Los "criterios materiales" en que se inspiran las Leyes Fundamentales que, en definitiva, constituyen el fundamento de la "función" atribuida a los diferentes órganos del Estado y a partir de los cuales podemos aclarar:

- a) La naturaleza, fundamento y materias que constituyen la llamada "reserva de ley" a favor de las Cortes Españolas o lo que es igual materias de competencia reservada a favor del órgano que tiene atribuída la potestad legislativa, por exigir, para su aplicación medidas de orden legislativo.

- b) Los problemas derivados de aquellos casos de "adhesión" de España a convenios y tratados internacionales ya existentes, llevados a cabo por el Ejecutivo, al margen de las competencias atribuídas a las Cortes y al Jefe del Estado al amparo en primer lugar de la indefinición que caracteriza la figura del Jefe del Estado y, en segundo lugar, por el hecho de que la pluralidad de formas a través de las cuales el Estado español puede llegar a ser parte en un tratado internacional no se hallan en nuestras Leyes Fundamentales debidamente regulado, fenómeno que adquiriría mayor gravedad en las fechas comprendidas entre 1942 y 1967, por hallarse las pocas o imprecisas normas relativas a esta materia recogidas en forma contradictoria y dispersa en normas de diferente rango.

- .- Ch. Rousseau, "Droit International Public", T.I. Introduction et Sources (Paris 1971), pag. 62. "Traditionnellement coutumiere, la reglamentation des traites internationaux a fait l'objet en 1966 des propositions de codification de la Commission de droit international des Nations Unies, qui int servi de base aux ravaux de la Convention de Vienne en 1968-69, laquelle a abouti a la signature --par 32 Etats sur 80 participants -- de la Convention de 23 de mai 1969 sur le droit des traites."

El proyecto del texto articulado sobre el derecho de los tratados de 19 de julio de 1966 fue publicado en R.G.D.I.P., 1967, pp. 530-551. Comentarios al mismo en R.G.D.I.P., 1967, pp. 309-324, por J. Nisot. También en la serie de artículos publicados en A.J.I.L., 1967, pp. 895-1007.

- 2. - Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969. Preámbulo: "Afirmando que las normas de Derecho Internacional concuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de la presente Convención."
- 3. - Art. 11. "El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante firma, canje de instrumentos que consti-tuyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o ad-hesión, o en cualquier otra forma que se hubiese convenido."
- 4. - Convenio de Viena de 1969, art. 11 "...o en cualquier otra forma en que se hubiese convenido", en relación con el art. 46, 1: "El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que..."

5. - Este es el supuesto del perfeccionamiento de obligaciones internacionales por los órganos administrativos que tienen atribuidas las funciones de representación exterior cuando les falta alguna de las condiciones que el derecho interno exige para la efectividad de una determinada obligación o perfeccionamiento de ciertos compromisos.

6. - El problema de las formas de manifestarse el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado internacional, se circunscribe al ámbito del derecho interno, es decir a la cuestión de la jerarquía de normas y al de la superioridad de jerarquía de la norma internacional, es decir, la Ley ordinaria. Lo contrario sería aceptar la superioridad de la norma particular sobre la norma general y común. Sin embargo, las consecuencias que en el ámbito internacional pueden derivarse de la adopción de una postura "dualista", exigiría una revisión, aunque solo fuera somera, de las doctrinas clásicas y las soluciones tradicionalmente adoptadas en cuanto a la relación existente entre ambos ordenamientos jurídicos, es decir, el nacional y el internacional.

7. - Para A. VERDROSS, y la mayoría de la doctrina "Acerca de la relación entre el D. I. P. y el derecho estatal existen varias teorías, a saber, la teoría dualista o pluralista, y las teorías monistas, que arrancan unas del derecho estatal, y otras, del D. I., la teoría mencionada en último lugar se presenta a su vez en dos variantes: el monismo radical y el monismo moderado."

La teoría dualista o pluralista fundada y desarrollada por la doctrina jurídica alemana e italiana a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ha tenido en nuestra conturia una cordial acogida por los regimenes más o menos inspirados en el totalitarismo o dirigismo. Para esta doctrina el D. I. y el derecho interno "son dos ordenamientos jurídicos absolutamente separados, por tener fundamentos de validez y destinatarios distintos". Según esta doctrina, las normas del Derecho Internacional

Tal principio es la inevitable resultante de que los órganos judiciales estatales son órganos de un determinado ordenamiento jurídico estatal y han sido creados para la aplicación de las normas prescritas por el derecho propio. Frente al hecho de que los tribunales estatales han sido creados por el Estado para la aplicación de sus propias leyes, cuando un Estado, dentro de una línea "dualista" ha aceptado normas contrarias, cabe pensar que:

- a) El Estado desea deliberadamente violar los compromisos contraídos internacionalmente, al imposibilitar su aplicación por parte de los Tribunales nacionales que se encuentran obligados a la aplicación de normas de derecho interno contrarias a las del Derecho Internacional.
- b) Suponer, de acuerdo con A. VERDROSS que "no cabe presumir que un Estado quiera violar conscientemente el Derecho Internacional", por lo cual en la interpretación de las leyes por parte de los tribunales nacionales debe regir la regla de que "en lo posible (las leyes nacionales) han de aplicarse a la Luz del Derecho Internacional". Sin embargo, tenemos que reconocer que todo ello no deja de ser una hipótesis idílica, y que no resiste la prueba de las leyes que contienen normas clara e inequívocamente contrarias al Derecho Internacional. En estas situaciones, o el derecho estatal declara expresamente la primacía de la norma de Derecho Internacional o la norma de derecho estatal habrá de ser aplicada rigurosamente por muy contraria que sea el Derecho Internacional.

Sin embargo, la reciente evolución jurídica y las mismas disposiciones de la Convención de Viena de 1969, prueban que las tesis dualistas no resultan sostenibles pues como muy bien ha dicho A. VERDROSS "no puede mantenerse

son creadas conforme a un procedimiento internacional y obligan solo a los estados, comunidades soberanas y potestades, por el contrario, las normas de derecho interno concebidas como "derecho estatal" tienen su fundamento en la constitución, siendo el único capaz de originar derechos y deberes para los individuos. Por este camino se arriba a la paradójica conclusión de la posible existencia de dos ordenamientos jurídicos, igualmente obligatorios respecto a los órganos encargados de su aplicación, que recogen normas opuestas y que se desenvuelven con una independencia absoluta.

Sin embargo, en la actualidad nadie osaría poner en duda que un tratado internacional es no solamente una fuente de Derecho Internacional, sino que obliga también en el ámbito interno del Estado, e incluso determinadas normas de Derecho Internacional convencional reconocen y atribuyen derechos y obligaciones a los individuos directamente, marginando la actividad intermediaria del Estado, de lo que se desprende, sin ningún género de dudas, y en tal sentido comienza a ser reconocido por los Estados, que los individuos están directamente conectados con el Derecho Internacional.

No obstante siguen sin estar plenamente resueltas algunas de las cuestiones que sirvieron de fundamento y origen a las teorías pluralistas. Así:

1º. - Una norma estatal de derecho interno no carece de validez y tiene fuerza obligatoria, aun en el caso de que dicha norma sea opuesta al Derecho Internacional común o a las disposiciones recogidas en un tratado internacional, por la sencilla razón de que los órganos judiciales y tribunales de los Estados tienen, en principio, la inexcusable obligación de aplicar las leyes propias haciendo caso omiso de las normas de Derecho Internacional, pues, en principio, las jurisdicciones internas no cuentan entre sus competencias entraren la cuestión de los conflictos de leyes de derecho interno e internacional.

la teoría dualista de la completa separación del D. I. y el derecho estatal, ya que olvida que la obligatoriedad de una ley opuesta al D. I. solo es a efectos internos y provisionales: el Estado perjudicado está autorizado por el D. I. comun a exigir la derogación, o por lo menos la no aplicación de tal ley, y el otro Estado está obligado a satisfacer dicha demanda". Todo ello prueba lo siguiente en relación a la responsabilidad internacional del Estado:

1. - Que el procedimiento legislativo estatal puede quedar sometido a un control jurídico-internacional.
2. - Que la formación y manifestación de la voluntad del Estado en llegar a ser parte en un tratado debe estar sometido, en cuanto "procedimiento legislativo" a un control jurídico-interno, control que debe ser ejercido por el órgano competente en las tareas legislativas.

La inevitable consecuencia de lo anterior es que el derecho estatal "solo puede moverse con entera libertad dentro de los límites fijados por el Derecho Internacional" y respetando los compromisos y obligaciones de derecho convencional contraídos por el Estado. Por otro lado, podemos establecer que el derecho internacional estará maniatado a efectos reales si no se mueve dentro de los límites establecidos por el derecho interno o si éste no modifica sus límites, caso de que estos resulten demasiado estrechos para dar cabida a las normas de Derecho Internacional.

Si pensamos que el Derecho debe ser concebido como un amplio sistema jerárquizado de normas que, lejos de constituir un informe conjunto de compartimentos estancos, forme un sistema de normas jerarquizado dentro del cual queden articulados no solo el D. I. y los derechos nacionales, sino que abarque desde los derechos de la Humanidad a los derechos del niño, solo "puede dar cuenta de la realidad jurídica una teoría que, reconociendo la diversidad de ordenamientos jurídicos y la posibilidad de conflicto de leyes

el Derecho Internacional y los derechos estatales, entre los Derechos del Hombre y los Derechos del Ciudadano, etc. entienda que tales conflictos no tienen una naturaleza irreductible y definitiva, sino que encuentran y tienen solución -pacífica naturalmente- "en la unidad del sistema jurídico".

A. VERDROSS dá a esta teoría el nombre de monismo moderado "sobre la base de la primacia del Derecho Internacional porque mantiene la distinción entre el Derecho Internacional y el derecho estatal, pero subraya al propio tiempo su conexión dentro de un sistema jurídico unitario basado en la constitución de la comunidad jurídica internacional" (VERDROSS, pag. 65-87)

Ahora bien: Que diferencia existe entre lo que Verdross califica como "monismo moderado" frente al "monismo radical"? Por qué declara sin titubeos que "la teoría del monismo radical, opuesta a la teoría dualista, y que afirma que toda norma estatal contraria al Derecho Internacional es nula? no resulta sostenible?

La diferencia entre estos dos tipos de monismos de que nos habla Verdross no resulta clara cuando este mismo autor nos habla de:

1. - Que la evolución jurídica más reciente se inclina a considerar que los órganos estatales quedan directamente obligados por el Derecho Internacional a negarse a obedecer excepcionalmente a una ley de su propio Estado, si el órgano en cuestión, al aplicarla incurriera en delito internacional. En un supuesto de esta índole, el órgano estatal tendría, pues, que considerar como nula, a título excepcional, la ley contraria al derecho Internacional".
2. " "El Principio... según el cual en caso de violación del Derecho Internacional en la persona o en los bienes de un extranjero la reclamación jurídica internacional solo es viable cuando se han agotado las instancias internas", lo cual revela que "el procedimiento

jurídico internacional está por encima del interno. Si, pues, un litigio de esta índole se resuelve con arreglo a principios jurídicos, es en definitiva el Derecho Internacional el que siempre y sin excepción triunfa sobre el derecho interno que a él se oponga".

Así, pues, nos parece exagerado hacer de una mera cuestión de procedimiento el elemento diferenciador entre un "monismo radical" al que se coloca en el mismo plano de inviabilidad que cualquier forma de "dualismo" y un supuesto "monismo moderado" que, en última instancia inclina a favor del Derecho Internacional la balanza de la justicia sobre todo derecho interno que a él se oponga "siempre y sin excepción" (A. VERDROSS, pag. 65-67)

Así pues, no resulta dudoso que la articulación sistemática y jerárquica de las normas jurídicas solo es factible jurídicamente dentro de una concepción "monista" a secas, lo cual supone inevitablemente la primacía del Derecho Internacional sobre el derecho interno, del mismo modo que dentro del derecho interno existe una jerarquía constitucional y administrativa de normas jurídicas, principio que, como es de sobra sabido, constituye el eje diamantino de la actividad de los Tribunales y jurisdicciones nacionales. Del mismo modo que nos parece un poco gratuita la distinción que hace Verdross entre el "monismo radical" y el "monismo moderado", dado que lo mismo habría podido hablarnos de "dualismo declarado" y "cripto-dualismo" pensamos que afirmar que "la primacía del Derecho Internacional sobre el derecho interno parece hallarse en contradicción con las nuevas constituciones de distintos Estados que hacen del Derecho Internacional comun parte integrante del derecho estatal, pues tales disposiciones pueden inducir a pensar que el derecho estatal constituye la base del sistema jurídico y que el Derecho Internacional, en cambio, solo tiene relevancia en cuanto ordenamiento jurídico delegado del ordenamiento jurídico estatal", nos parece una turbia pretensión de desvirtuar la realidad jurídica argumentado "en contrario", pues ocurre que, en nuestra modesta opinión las declaraciones que en tal sentido

recogen algunas de las mas modernas constituciones extranjeras, que en su dia fueron recogidas por no tan recientes constituciones españolas, pues una de ellas cumple en el corriente su primer centenario y que se rastreamos en el pasado la hallaremos en monumentos jurídicos nacionales, monumentos de los que todo el mundo habla, pero que muy pocos hemos tenido la peregrina idea de leer, significan precisamente lo contrario de lo que VERDROSS afirma, es decir, con tales declaraciones no se hace otra cosa que declarar expresa y constitucionalmente la primacía del Derecho Internacional sobre el estatal, comprometiéndose formalmente a hacer que el derecho interno marche al ritmo que le marque el tambor del Derecho Internacional.

8. - La contracción de obligaciones internacionales por órganos aparentemente autorizados, y por un procedimiento que no preve ni exige la posterior ratificación o autorización o intervención del órgano u órganos que tienen atribuida la competencia de elaborar, aprobar y promulgar las leyes que han de aplicar los tribunales internos, no constituye un compromiso nulo, desprovisto de todo valor jurídico, es decir, ineficaz en la esfera internacional, sino que, por el contrario, del mismo se deriva, en una u otra manera, la responsabilidad internacional del Estado pues la obligación y compromiso se perfecciona en el ámbito internacional, aunque dicha obligación resulte ineficaz en el ámbito territorial del Estado donde este ejerce su soberanía nacional por falta de cumplimiento de las exigencias requeridas por la legislación interna, en el sentido de que el juez no podrá aplicar la norma de derecho convencional internacional, ni la Administración podrá ejecutarla.
9. - M. Diaz de Velasco "Instituciones de Derecho Internacional Público" p. 92 y ss.

10. - El Art. 46 de la Convención de Viena según el cual " 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su Derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esta violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe", no pone en presencia de una disposición internacional cuya interpretación obliga al empleo de criterios restrictivos.
11. - Como haya podido ser el empleo del art. 13 por ejemplo, art. 10, 5 de la LRJAE y no recurriendo por los mecanismos sin fijar las leyes contra la pertinencia del empleo del art. 13 en ciertas ocasiones aunque aplicación no parece justificada. Ley Orgánica del Estado.
12. - Ley de 14 de julio de 1972 y el Recurso de Contrafuero así como las responsabilidades exigibles según el
13. - Ley Orgánica del 1-1-67, Preámbulo.
14. - Artículo 46 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.
15. - Decreto de 9 de marzo de 1938 (Fuero del Trabajo)
Ley de 17 de julio de 1942 (Constitutiva de las Cortes Españolas)
Ley de 17 de julio de 1945 (Fuero de los Españoles)
Ley de 22 de octubre de 1945 (Ley de Referendum Nacional)
Ley de 9 de marzo de 1946 (Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes)
Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947
Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958

Ley Orgánica del Estado Español de 10 de enero de 1967

Reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas de
20 de enero de 1967.

16. - Código Civil

Código de Comercio

Ley de Enjuiciamiento Civil de 1 de abril de 1881

Ley de Enjuiciamiento Criminal de 11 de junio de 1882

Las Leyes relativas al Tribunal de Cuentas.

17. - Las Leyes relativas al Consejo de Estado

La ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa

Reglamento del Consejo del Reino (25-XI-44) (13-IV-45)

Y otras disposiciones de carácter complementario

Decreto de 24 de julio de 1936

Decreto de 29 de septiembre de 1936

Ley de 1 de octubre de 1936

Ley de 30 de enero de 1938

Ley de 28 de diciembre de 1938

Ley de 8 de agosto de 1939

Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963

Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964.

18. - Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26
de julio de 1957

Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores de 24 de marzo de 1972

Ley Orgánica del Movimiento y su Consejo Nacional de 1 julio 1967

Reglamento provisional de las Cortes Españolas de 5 de enero de 1943.

Adiciones al Reglamento Provisional de las Cortes Españolas de
15 de julio de 1946

Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957

Reglamento de las Cortes Españolas de 22 de julio de 1967

Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971.

19. - Nos referimos a disposiciones de rango constitucional, como podría ser, como verán mas adelante al estudiar la actividad de las Cortes respecto a los Convenios de la O. I. T. respecto a las cuales nada dicen nuestras Leyes Fundamentales y todo hace pensar se ha aplicado lo dispuesto en la Constitución de 1931.

ANTECEDENTES HISTORICOS: PERIODOS

La estructura constitucional de Occidente tiene uno de sus principios fundamentales, en el reparto de funciones o competencias entre distintos órganos del Estado (1). España no es ajena a este fenómeno que llena la historia jurídico-política del Continente a raíz de la Revolución Francesa.

"Como es bien sabido, la recepción del Derecho constitucional liberal en España se produce en la decisiva coyuntura histórica de la guerra de la independencia nacional de 1808. Tanto en su adaptación a la estructura política española como en su evolución posterior a lo largo del siglo XIX, el Derecho constitucional clásico va a experimentar, más o menos, las mismas vicisitudes que en los restantes países europeos alcanzados por la onda expansiva del liberalismo revolucionario." (2)

Sin embargo, el constitucionalismo español nace y se desenvuelve bajo el signo de dos caracteres profundamente enraizados en la historia jurídica española: en primer lugar, la estructura de las Cortes (3), una concepción clara y precisa de los poderes de que se halla investida la suprema magistratura del Estado (4), cuya relación contractual, o lo que es igual,

el pacto que une al Pueblo con el Rey define históricamente las nociones de "soberanía nacional" e "integridad territorial" (5).

A continuación estudiaremos la historia constitucional española dividida en dos grandes periodos claramente definidos y diferenciados. El primero se inicia en 1808 y se extiende hasta 1868. Abarca los sesenta años de un agitado periodo político de nuestra historia que se inicia con lo que hoy definiríamos como una "guerra nacional, de independencia y popular" en defensa de la monarquía y acaba con una revolución que derroca a esa misma monarquía. Este periodo se inaugura con la "Carta otorgada" llamada Estatuto de Bayona que lleva fecha de 6 de julio de 1808, se halla dominada por la sombra de la Constitución gaditana de 1812, redactada conforme a los principios recogidos en el Decreto 1º de las Cortes de la Isla de León de 24 de septiembre de 1810.(6)

En una u otra medida, la Constitución de la Monarquía española de 18 de julio de 1837, la Constitución de 23 de mayo de 1845, así como la Constitución no promulgada de 1856 y otras leyes políticas de menos importancia (7), giran en torno al hecho irreversible de la Constitución política de la Monarquía española de 19 de marzo de 1812.

El segundo periodo en que hemos dividido nuestra historia constitucional, abarca, igualmente, sesenta años, es decir, desde 1868 hasta 1938.

Dentro de este periodo nos encontramos con Constituciones como la Cons-

titución de la nueva monarquía española de 5 de junio de 1869, el proyecto de Constitución federal de 1873, la Constitución de la Monarquía española de 30 de junio de 1876, el Real Decreto-ley de 12 de septiembre de 1927 por el que se crea durante la Dictadura del General Primo de Rivera la Asamblea Nacional Consultiva, la Constitución de la República española de 9 de diciembre de 1931. Esta época termina con las medidas de guerra adoptadas entre 1936 y 1938 que marcan el tránsito entre el regimen constitucional definido por los principios de "división de poderes" y "distribución de competencias" que inauguran las Cortes gaditanas y el nuevo regimen político que informan a partir de 1938 los principios de "unidad de poder" y "coordinación de funciones".

1. - Montesquieu. Del espíritu de las Leyes (a, 1748) lib. 11, cap. 6.
De la constitución de Inglaterra: En cada Estado hay tres suertes de potestad: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las que dependen del Derecho civil..."

Juan Jacobo Rousseau "El contrato social" (Paris, 1720), Lib. II, Cap. 2: "Por la misma razón que la soberanía es inalienable es indivisible; porque la voluntad es general o no lo es; es la del cuerpo del pueblo o solamente la de una parte. En el primer caso esta voluntad declarada es un acto de soberanía y hace ley; en el segundo no es sino una voluntad particular o un acto de magistratura: es un decreto a lo sumo. Pero nuestros políticos, no pudiendo dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto: la dividen en fuerza y en voluntad; en poder legislativo y en poder ejecutivo; en derechos de impuestos, de justicia y de guerra; en administración interior y en poder de tratar con el extranjero; tan pronto confunden todas estas partes como las separan. Hacen del soberano un ser fantástico, formado de piezas relacionadas; es como si compusiesen al hombre de muchos cuerpos."

Lib. III. "Toda acción libre tiene dos causas que concurren a producirla: una moral, a saber, la voluntad que determina el acto; otra física, a saber, el poder que lo ejecuta... El cuerpo político tiene los mismos móviles: en él se distinguen igualmente la fuerza y la voluntad; esta bajo el nombre de poder legislativo, aquella bajo el nombre de poder ejecutivo. Nada se hace o debe hacerse sin su concurso."

2. - Andre Hauriou, "Derecho constitucional e instituciones políticas" (Ed. Ariel, Barcelona, 1971) (Traducción castellana, adaptación y

apéndice sobre "El Derecho constitucional y las instituciones políticas en España" a cargo de José Antonio González Casanova) pag. 855.

3. - A. Borrego, "Tres Conferencias sobre el General Riego y los revolucionarios liberales en la España del siglo XIX". Ateneo de Madrid, 1885-6, pag. 366. El general Riego se opone en julio de 1822 a las pretensiones del "gobierno francés exigiendo que, a imitación de su carta otorgada, pongamos dos Cámaras, y esta imposición a los extranjeros no puede admitirla España sin mengua". Sabido es por otro lado el unicameralismo que arranca de las Cortes Castellanas durante el medievo.

Del bicameralismo dirá Jiménez de Asua refiriéndose al proyecto constitucional de la Segunda República española "Rechazamos el dualismo de Cámara, pues ello contradice el ideal democrático", "el viejo Senado es incompatible con el sistema democrático".

4. - El Código de las Siete Partidas de Alfonso X nos proporciona una serie bastante clara, completa y sistemática de concepto que han de pervivir a lo largo de la historia política de la Monarquía española. El Rey es definido como "Vicarios de Dios son los reyes, cada uno en su Reino, puestos sobre las gentes para mantenerlas en justicia en verdad en quanto a lo temporal, bien assi como el emperado en su Imperio (II, 1, 5).

Sin embargo, en la misma Partida II, 1, 10 se tiene cuidado en precisar "Tyrano tanto quiere decir como señor que es a poderado en algun Reino o tierra por fuerça o por engaño o por traicion. Es estos tales son de tal natura que, despues que son bien apoderados en la tierra, aman mas de facer su pro, maguer sea daño de la tierra, que la pro comunal de todos, porque siempre biven a mala sospecha de la perder,

E porque ellos pudiesen cumplir su entendimiento mas desembargadamente..usaron ellos de su poder siempre contra el pueblo en tres maneras. La primera es que estos atales punan siempre que los de su señorío sean necios e medrosos, por que cuando tales fuessen no ossarian levantarse contra ellos ni contrastar sus voluntades, la segunda es que los del pueblo hayan desamor entre si, de guiss que non se fien los unos de los otros, ca mientras en tal desacuerdo vivieren non osaran fazer ninguna fable contra el, por miedo que no guardarian entre si fe y poridad; la tercera es que punan de los fazer pobres e de meterles en tan grandes fechos que los nunca pueden acabar, por que siempre ayan que ver en su mal que nunca les venga el corazon de cuidar fazer tal cosa que seah contra su señoria. E sobre todo esto siempre punaron los tyranos de estragar los poderosos es de matar a los sabidores, e vedaron siempre en sus tierras cofradrias e ayuntamientos de los omes". De donde la Escuela clásica española sacando las consecuencias de las Partidas, defenderá la muerte del tirano.

Igualmente, las Partidas (II, 15, 5) establece las raices profundas de un concepto de soberanía que definirán más tarde las Cortes de Cadiz y heredará la Ley Orgánica del Estado de 1967. "1. - Como el rey e todos los del Reino deven guardar que el señorío sea siempre uno, e ni lo enajenen ni lo departan. 2. - Fuero o establecimiento fizieron antiguamente en España que el señorío del Reino no fuesse departido ni enajenado. 3. - E esto por tres tazones: la una, por fazer lealtad contra su señor, mostrando que amava su honra e su pro. La otra por honra de si mismos, porque quanto mayor fuese el señorío e la su tierra tanto serían ellos mas preciados e honrrados. La tercera por guarda del rey e de si mismos."

Esta unión simbiótica, fundamento del señorío la encontramos tambien en las Cartas de ratificación de los convenios generales de

la Mesta donde se dice: "Don Alfonso, por la gracia de Dios, Rey de Castilla, de Toledo, de León, de Galizia, de Sevilla, de Córdoba, de Murcia, de Jahen, del Algarbe: al Concejo de la Mesta de los pastores de nio regno, salut et gracia. Sepades, que me dixieron que aviades avenencia entre vos, que toda postura que pusiesedes (Ms. 1379, pesiesedes) en vuestras mestas, que fuesen a mio servicio, et a pro de la tierra, en razon de guarda de nos et de vuestras cabannas et de vuestras mestas, que valiese " "El porque esto sea firme et estable mandamos sellar esta nuestra carta con nuestro sello de plomo..." Nos hallamos ante un típico instrumento de ratificación que pone de relieve la naturaleza convencional, en sus orígenes, de lo que después habría de llamarse "derecho territorial".

5. - También podemos hallar en los textos constitucionales españoles desde la constitución gaditana de 1812 a la constitución de 9 de diciembre de 1931 una continuidad relativa a la forma de concebir la Soberanía Nacional y la Integridad Territorial que nos ayude a comprender los términos en que se halla redactado el párrafo primero del artículo 14 de la ley de Cortes modificada por la ley orgánica del Estado de 10 de Enero de 1967. Veremos como con independencia de la ideología política que inspira la redacción de los diferentes textos constitucionales se mantiene una unidad de criterio que incluso podría afirmarse se haya ya expresamente declarado en las partidas del Alfonso X y es recogido en las leyes de estilo, ordenamientos de Alcalá, leyes de Toro, y pasa al derecho internacional en las exposiciones que en su cátedra salmantina de Fray Francisco de Vitoria.
6. - Decreto 1º de las Cortes de la Isla de León (24 de septiembre de 1810) (ed. Colec. de Decretos I, Madrid, 1820, num. 1-3)
7. - El Estatuto Real de 10 de abril de 1834. El Acta adicional de 15 de septiembre de 1856. La Ley constitucional de Reforma de 17 de julio de 1857, etc.

II. - PRIMER PERIODO: DE LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA DE 1808 A LA REVOLUCION DE 1868.

EL ESTATUTO DE BAYONA DE 6 DE JULIO DE 1808

En el Estatuto de Bayona de 1808, del que claramente se desprende por la redacción de su preámbulo no pasa de ser una "Carta otorgada" (1), las competencias internacionales en general y para la conclusión de tratados se encuentra atribuída al Rey, sin ningún tipo de restricciones ni limitaciones. No otra cabe pensar de la redacción de los artículos 27 (2) y 31 (3), en donde se hace, por vez primera, mención de un Ministro de Negocios extranjeros (4) responsable de "la ejecución de las órdenes del Rey". (5)

Las disposiciones que el Estatuto de Bayona dedica a las Cortes, de igual forma que las que dedica al Consejo de Estado (6), no reconoce a favor de la Cámara más que un limitadísimo papel de orden consultivo como se desprende de la redacción de los artículos 60 (7), 76 (8) y 78 (9) papel que, por otro lado queda sometido para su ejercicio a la voluntad discrecional del Monarca (10). A esto debemos añadir que esta función de segundo orden que desempeñan las Cortes en virtud de la cual "Los Decretos del Rey que se expidan a consecuencia de deliberación y aprobación de las Cortes, se promulgarán con esta fórmula: "óidas las Cortes" (11), no incluye las competencias internacionales de la Nación,

dado que en las Cortes que aparecen en el Estatuto de Bayona de 1808 no aparece ninguna Comisión de Tratados o Negocios extranjeros.

Por último, la amplia libertad del Rey en materia de tratados internacionales la pone de manifiesto el hecho de que después de afirmar: "En nombre de Dios Todopoderoso, Don Josef Napoleón, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias, habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y amado hermano Napoleón... hemos decretado y decretamos la presente Constitución para que se guarde como Ley Fundamental de nuestros Estados..." (12), se declare que "habrá una alianza ofensiva y defensiva perpétuamente, tanto por tierra como por mar, entre España y Francia. (13)

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 19 DE MARZO de 1812

En virtud de los principios que se recogen en el Real Decreto de la Junta Central Suprema de 22 de mayo de 1809, convocando Cortes (14) y el Decreto 1º de las Cortes de la Isla de León de 24 de septiembre de 1810 (15), la Constitución gaditana de 19 de marzo de 1812 decretada y sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la nación española es la primera que atribuye al Poder Legislativo competencias internacionales" "bien convencidas, despues del mas detenido examen y ma-

dura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la nación..." (16). Así, de acuerdo a la tradición, convencidos de que "el objeto del Gobierno es la felicidad de nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen" (17), declaran que "el Gobierno de la nación española es una Monarquía moderna hereditaria (18).

Ahora bien la Constitución de 1812, sin negar a la Monarquía hereditaria ninguno de sus tradicionales derechos tiene buen cuidado de dejar claro que "la Nación española... reunión de todos los españoles de ambos hemisferios" (19), "es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona" (20). Sin embargo, elude sutilmente el espinoso problema de la llamada "soberanía nacional" que en Francia ha llevado a Luis XVI a la guillotina. Para evitar la confrontación entre el Rey y la Nación, la Constitución de 1812 declara que "la soberanía reside esencialmente en la nación" (21) lo cual ha de permitir conjugar el derecho exclusivo de la nación de establecer sus leyes fundamentales (22) con la declaración según la cual "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey" (23).

A partir de estas premisas la Constitución de 1812 atribuye al Gobierno de la nación, es decir al Monarca, una potestad ejecutiva que se extiende

a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y la seguridad del Estado en lo exterior conforme a la Constitución y a las leyes. (24)

Además de las prerrogativas que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas le corresponden como principales las facultades siguientes:

- Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes (25)
- Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y consules (26)
- Conceder el pase o retener los Decretos Conciliares y Bulas Pontificias, con consentimiento de las Cortes si contienen disposiciones generales (27)

Sin embargo, a efectos internacionales, la Constitución de 1812 fija una serie de restricciones o limitaciones a la autoridad del Rey que derivan de haberse atribuido al legislativo la potestad de dar a la nación sus leyes fundamentales y que se manifiesta en materia de conclusión de tratados internacionales como la facultad de autorizar o aprobar, antes de su ratificación determinada clase de tratado. En síntesis son las siguientes:

En primer lugar, las Cortes deben aprobar, antes de su ratificación "los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio" (28) así como "dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos para los que se previene en la Constitución es necesario" (29), es decir:

- No puede el Rey enajenar, renunciar o en cualquier manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas.
Si por cualquier causa quisiera abdicar del trono en el inmediato sucesor no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes. (30)
- No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar ni parte alguna, por pequeña que sea del territorio español ". (31)
- No puede el Rey hacer alianza ofensiva ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera, sin consentimiento de las Cortes. (32)
- Tampoco puede obligarse el Rey por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes". (33)
- No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin el consentimiento de las Cortes. (34)

Otra limitación a las prerrogativas de la Corona las hallamos en relación a las Milicias Nacionales y en especial allí donde se establece que "en caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes. (35)

Es curioso observar como la Constitución de 1812, que establece para el Gobierno de la Nación siete secretarios de despacho (36), no figura entre los mismos el equivalente de Ministro de Negocios extranjeros, que vimos aparecer en el artículo 60 del Estatuto de Bayona, lo cual concuerda con la décima de las prerrogativas del Rey que se recogen en el artículo 171 de la Constitución de 1812. Sin embargo, queda la puerta abierta a las necesarias reformas que "las experiencias o las circunstancias exijan. (37)

Sin embargo, no solo el Rey encuentra límites a sus prerrogativas internacionales en el Organo legislativo, sino que también y en relación con el Consejo de Estado el Rey encuentra limitadas sus prerrogativas al establecer la Constitución que "El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey que oirá sus dictámenes en asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar su sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer la paz". (38)

De un primer examen de las disposiciones recogidas en los artículos de la Constitución de 1812 que llevamos analizados, no resulta dudoso que lo que en la actualidad conoce la doctrina como "treaty-making power"

o poder exterior del Estado es una prerrogativa o competencia reconocida al Poder Ejecutivo, es decir a la Monarquía, un derecho que nadie parece discutirle. En este sentido es ilustrativa la prerrogativa recogida en el apartado 3º del artículo 171 en el que de forma expresa se declara como de competencia del Rey "Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz (39), sin que para ello necesite la aprobación de dichos actos internacionales por las Cortes antes de efectuar su ratificación, ni siquiera requerir el consentimiento o autorización de las mismas.

En negocios internacionales de tanta gravedad como "declarar la guerra" y "hacer y ratificar la paz" las únicas formalidades recogidas y establecidas por la Constitución de 1812 son:

- a) La necesidad de "oir" con caracter previo el dictamen del Consejo de Estado. (40) Dictamen que, por otra parte, no tiene ninguna fuerza vinculaten para el Monarca.
- b) Dar cuenta a las Cortes (41)

Por otro lado podemos observar que las facultades y competencias del Rey en todo lo concerniente al poder exterior del Estado no constituyen prerrogativas absolutas, ni el margen de discrecionalidad de que goza es idéntico en las diferentes manifestaciones de esta clase de negocios.

Así, nos encontramos con que el Rey lleva directamente y, en principio, sin limitación aparente de ninguna clase, la dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias, nombrando embajadores, ministros y cónsules. (42)

Por otra parte puede, como ya hemos tenido ocasión de contemplar, decidir por sí, en cuestiones de guerra y paz, con la única obligación de dar cuenta documentada a las Cortes una vez concluído el negocio internacional y previo dictamen, meramente consultivo y no vinculante del Consejo de Estado. No obstante, conviene señalar que las limitaciones a las facultades del Rey en estas cuestiones, son de tipo indirecto y el control de las Cortes sobre la política internacional del Monarca se ejerce a través de las disposiciones que exigen su intervención en cuestiones relativas a contribuciones e impuestos (43) y las Fuerzas Armadas (44).

Mayores problemas presenta la facultad que se reconoce al Rey en cuanto a la libertad de conceder el pase o retener los Decretos Conciliares y Bulas Pontificias (45). Si tenemos presente que en función del principio de que la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general no es atributo del Rey, sino que por residir la soberanía "esencialmente" en la nación y pertenecer a ésta, es decir, a las Cortes con el Rey, "exclusivamente", la potestad de establecer sus leyes fundamentales (46), la décimo-quinta de las facultades que, como principales se reconocen a favor del Rey -- con independencia de la prerrogativa de sancionar y promulgar las

leyes -- en el artículo 171 de la Constitución, no puede ser ejercida por el Monarca, sin el consentimiento de las Cortes, cuando los Decretos Conciliares y Bulas Pontificias contienen disposiciones de aplicación general que afecten a las bases de la organización jurídico-política de la nación (47).

Finalmente, existen determinado tipo de negocios internacionales, en los que las prerrogativas del Monarca se encuentran claramente condicionadas. Estas limitaciones son de distinta índole y tienen distinto fundamento y naturaleza.

Así, unas arrancan del principio de materias constitutivas de reserva de ley y por lo tanto de la potestad legislativa que "reside en las Cortes con el Rey" (48) y que en virtud del artículo 172 el Monarca no puede enajenar, ceder, renunciar o en cualquier manera traspasar a otro ninguna de sus prerrogativas (49) y de modo especial aquellas que comparte con los dos cuerpos colegisladores. (50)

En este sentido tenemos la disposición séptima del artículo 131 de la Constitución que establece que para la ratificación de los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y concesión de subsidios a otras potencias extranjeras, se precisa la previa aprobación de las Cortes. Según esto es evidente que:

1º. No es la Asamblea quien ratifica sino el Rey.

2º. El Rey, en los casos expresamente indicados por la Constitución necesita ser habilitado para ratificar por el los órganos colegisladores. Una aprobación previa en función del principio de la existencia de una serie de materias de competencia reservada.

En otras ocasiones, la limitación de las prerrogativas del Rey se fundan en el principio de soberanía. Dado que la soberanía reside esencialmente (51), y por lo mismo, pertenece a esta "exclusivamente" (52) la potestad de establecer sus leyes fundamentales. (53)

Es evidente que puestos en conexión íntima lo dispuesto en los artículos primero, tercero y quince con la declaración recogida en el artículo 2º por la cual "la Nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona", se cargan de sentido las restricciones que en el artículo 172 se imponen a las competencias internacionales del Rey.

CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 18 DE JUNIO DE 1837

En 1837, a continuación del desafortunado episodio constitucional representado por el Estatuto Real de 1834 (54) frente a la labor constitucional

de la Constitución gaditana, la Monarquía de Isabel II reina de las Españas por la gracia de Dios y en su Real nombre y durante su menor edad, la Reina viuda su madre, doña Maria Cristina de Borbón, gobernadora del Reino, considera oportuno asegurar y consolidar los derechos que la nueva reina posee por la gracia de Dios con un respaldo constitucional. Así, "siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cadiz a diecinueve de marzo de mil ochocientos doce, las Cortes generales congregadas a este fin decretan y sancionan la constitución de 18 de junio de 1837 que recibe la conformidad y aceptación de la Reina Gobernadora (55). La Constitución de 1837 puede ser considerada como el resultado de un agitado periodo de tensiones internas, en ocasiones involucradas en la evolución de las relaciones internacionales (55). En última instancia la Constitución de 1837 podría ser definida como una especie de "abrazo de Vergara constitucional".

La Constitución de 1837 recoge en su esencia las líneas generales sancionadas por la Constitución de 1812. Sin embargo, en dicha Constitución aparecen una serie de modificaciones sobre el Código Constitucional gaditano. Reformas que tienen una innegable incidencia en la forma de distribución de las competencias internacionales entre los distintos órganos del Estado. No cabe decir, en principio, que hayan sido concebidas e introducidas en el nuevo texto Constitucional salido de la revisión del de 1812, a estos efectos, sino a la vista de la situación interior de la Nación, es decir, al objeto de atribuir el Poder Ejecutivo una mayor li-

bertad y flexibilidad en el ejercicio de sus facultades y competencias, de forma que pueda afrontar y resolver, de una u otra forma los graves y agudos problemas que en aquellos momentos conmueven a la sociedad española hasta sus mismos cimientos, dejando a la nueva monarquía de Isabel II en una difícil y precaria situación. Esta situación cuyos problemas se manifiestan esencialmente en el orden interno no pueden dejar de manifestarse en la esfera de las relaciones internacionales de la Monarquía.

Las atribuciones del Poder Ejecutivo se recogen en la Constitución de 1837 en el Título VI, relativo al Rey (56) y en Título IX referente a los Ministros (57).

En el primero de los Títulos enunciados se declara la persona del Rey "sagrada e inviolable", no estando sujeta a responsabilidad (58). Se establece la responsabilidad de los Ministros en el artículo 61 (59) de la Constitución en relación con el apartado 4º del artículo 40 (60).

Además de residir en el Monarca la "potestad de hacer ejecutar las leyes" (61), su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior conforme a la Constitución y a las leyes. (62)

En el artículo 47 se fijan las prerrogativas que corresponden al Rey (63),

además de aquellas que se le reconocen en los artículos 40, 36, 12, 76 y 46 de la Constitución (64). Estas prerrogativas en lo concerniente al poder exterior del Estado y a la conclusión de tratados internacionales son en resumen las siguientes:

- Declarar la guerra y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.
- Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.
- Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.
- Nombrar todos los empleados públicos y en consecuencia los embajadores, ministros y cónsules.

Además el Rey tiene la iniciativa y a él corresponde proponer el contingente militar de tierra y mar, que ha de ser aprobado por las Cortes todos los años (65).

Así pues, en los términos de la Constitución de la Monarquía española de 18 de junio de 1837, el Rey:

1. - Es el Jefe Supremo de los Ejércitos de Mar y de Tierra. (66)
2. - Nombra a los embajadores y a todos los demás agentes y funcionarios en el exterior. (67)
3. - Tiene competencia para mantener, por si mismo y dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias (68)
4. - Para la conservación del orden público en lo interior y la seguridad del Estado en lo exterior, el Monarca tiene competencia para hacer los preparativos militares adecuados al peligro interior al que se trata de hacer frente, distribuir las fuerzas de mar y de tierra como tenga por conveniente (69), así como nombrar los mandos del Ejército (70).
5. - Tiene competencia para "hacer la declaración de guerra" y "hacer ratificar la paz", dando después cuenta documentada a las Cortes (71).
6. - Igualmente le corresponde celebrar y firmar con todas las potencias extranjeras, toda clase de tratados, pactos, acuerdos y

convenios internacionales de paz, de alianza ofensiva, especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios a alguna potencia extranjera (72) y, en general, todos aquellos otros convenios que juzgue necesario o convenientes a los intereses de la Nación y para el bien del Estado.

Expresamente se declara que la competencia de manifestar la voluntad del Estado para obligarse internacionalmente por medio de un tratado corresponde al Rey (73). Sin embargo, conviene en este aspecto señalar los límites a que se halla sometida esta competencia del Monarca:

- a) En primer lugar, el Rey no puede ratificar ningún tratado de alianza ofensiva, los especiales de comercio y los que estipulen dar subsidios a alguna potencia extranjera, si para ello no ha sido autorizado por una ley especial (74).
- b) Por el contrario, este requisito no se precisa para hacer tratados de paz y ratificarlos, con relación a los cuales el Rey solo se encuentra obligado a dar cuenta documentada a las Cortes con posterioridad a la conclusión del tratado (75).

Aparte de la potestad legislativa que las Cortes ejercen con el Rey (76), las Cortes, al igual que vimos en la Constitución de 1812 tienen

las Cortes atribuidas toda una serie de competencias y atribuciones cuyo fundamento constitucional se encuentra en el principio de la existencia de materias de competencia reservada por constituir materia objeto de ley.

En este sentido la competencia internacional de las Cortes, según la Constitución de 1837, es decir, en relación al "ius foederum et tractatum" así como todo lo concerniente a las relaciones diplomáticas y comerciales con otras potencias se mantienen, prácticamente, en términos semejantes a los estudiados en la Constitución de 1812, cuando no en forma más acusada.

Así, en la Constitución de 1837 se establece que "El Rey necesita estar autorizado por una Ley especial", cuando en la Constitución de 1812 únicamente se decía: "no puede el Rey... sin el consentimiento de las Cortes..", llevar a cabo los siguientes actos:

- Enajenar, ceder o permutar parte del territorio español (77)
- Admitir tropas extranjeras en el Reino (78)
- Ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y los que estipulen dar subsidio a alguna potencia extranjera (79)
- Para ausentarse del Reino (80)

Aparte de estas limitaciones del Poder Real que el texto constitucional de 1837 consagra por la "necesidad de una ley especial aprobada por las Cortes", en virtud de la cual se autoriza o deja al Rey en libertad para el cumplimiento de determinados actos internacionales, conservan las Cortes las funciones de control sobre el ejecutivo. Control que ejercen directa o indirectamente.

Sin embargo, lo característico de la Constitución de 1837 es la transformación de los dos antiguos y tradicionales estamentos de las Cortes en dos Cuerpos Colegisladores (81): el Senado y el Congreso de los Diputados, que aun reuniéndose por separado (82), constituyen las Cortes. Estableciéndose así, en los artículos 33 a 38 (83) las bases de un sistema y unos procedimientos bicameralistas que han de desenvolverse posteriormente y que habría de desaparecer con la Constitución de 1931 (84).

CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 23 DE MAYO de 1845

A los efectos que aquí nos interesan nada nuevo aporta esta constitución con relación a la de 1837 y en nada se diferencia de ella.

Su único objetivo, según se declara en su preámbulo, pero que no se refleja en su texto articulado, consiste en "regularizar y poner en con-

sonancia con las necesidades actuales del Estado los antiguos fueros y libertades de estos Reinos..." (85)

CONSTITUCION NO PROMULGADA DE 1856

La Constitución no promulgada de 1856 representa en principio, una vuelta a los dogmas políticos sancionados por la Constitución de 1812. Principios que habían ido paulatinamente desvirtuándose en los textos de las Constituciones precedentes, e incluso claramente desfigurados. Así, la Constitución de 1856 comienza declarando que "Las Cortes Constituyentes...en uso de sus facultades, decretan y sancionan..."(86):
 "Todos los poderes públicos emanan de la Nación, en la que reside esencialmente la soberanía, y por lo mismo pertenece exclusivamente a la Nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales". (87)

Ahora bien, fuera de estas solemnes declaraciones de principios el proyecto de Constitución de 1856 no introduce modificaciones ni novedades sensibles en lo que hace al "poder exterior del Estado", sino que por el contrario sus tímidas y moderadas reformas van encaminadas en otra dirección.

La Constitución no promulgada de 1856, no representaba en el fondo más que un moderado intento de reforma. No obstante no llegó a ver

la luz del día, limitándose los Poderes públicos a la introducción de ciertas modificaciones en la Constitución de 1845 por Real Decreto de 15 de septiembre de 1856 de poco interés para nosotros.

Hemos prescindido para el estudio de la evolución constitucional el periodo comprendido entre 1808 y 1868 de:

1º El Estatuto Real de 10 de abril de 1834 que no puede ser considerado, por múltiples razones, como una Constitución en el estricto sentido del concepto, aunque, en ocasiones, se la incluya entre los textos jurídico-políticos de este tipo (88). Por el contrario nos hallamos en presencia de un Real Decreto, por el que, de conformidad a la Ley 5ª, Título 15 de la partida 2ª y las Leyes 1ª y 2ª del Título 7, libro 6º de la Novísima Recopilación, de acuerdo en lo establecido en el artículo 1º del mismo la Reina Gobernadora resuelve convocar, en nombre de su excelsa hija doña Isabel II, las Cortes generales del Reino.

Sin embargo, esta convocatoria de las Cortes, a pesar de las solemnes declaraciones relativas al deseo de restablecer en su fuerza y vigor las leyes fundamentales de la Monarquía... (89), se realiza en vistas a la sucesión en la corona de un menor de edad (90), y las competencias que a estas Cortes se atribuyen son prácticamente nulas (91).

2º. Tampoco tiene interés a efectos de nuestro estudio el Decreto de las Cortes de 16 de septiembre de 1837, por la que se declaraban subsistentes, salvo disposición en contrario, las disposiciones contenidas en el Título V de la Constitución de 1812 no derogadas por la Ley de 1837. Es decir, referentes a las Juntas electorales de provincia. (92)

3º. Tampoco tiene interés para nosotros el Acta Adicional a la Constitución de la Monarquía española de 15 de septiembre de 1856, que solo muy indirectamente podría pensarse tienen alguna relación con el objeto de este estudio sus artículos 9 (93), 10 (94) y 11 (95).

4º. Por último la Ley Constitucional de Reforma de 17 de julio de 1857 relativa al Senado y dirigida a reformar los artículos 14, 15, 16, 17, 18 y 28 de la Constitución de 1847.

1. - Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808. "En nombre de Dios Todopoderoso, Don Josef Napoleon, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias: Habiendo oído a la Junta Nacional, congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleon, Emperador de los franceses y Rey de Italia, protector de la Confederación del Rhin..... Hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con nos y a nos con nuestros pueblos.
2. - Art. 27. - Habrá nueve Ministerios, a saber:... Otro de negocios extranjeros.....
3. - Art. 31. - Los Ministros, cada uno en la parte que lo toca, serán responsables de la ejecución de las Leyes y de las órdenes del Rey.
4. - Vid nota 2
5. - Vid nota 3
6. - Arts. 61 a 66 y 52 a 60
7. - Art. 60. - Los decretos del Rey sobre objetos correspondientes a la decisión de las Cortes, tendrán fuerza de ley hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el Consejo de Estado.
8. - Art. 76. - Las Cortes se juntarán en virtud de convocatoria hecha por el Rey. No podrán ser diferidas, prorrogadas ni disueltas, sino de su orden. Se juntarán a lo menos una vez cada tres años.

9. En virtud de los artículos 77 y 78 es el Rey quien nombra al Presidente.
10. - Art. 77. - "El Presidente de las Cortes será nombrado por el Rey..."
11. - Art. 86. - "Los decretos del Rey que se expidan a consecuencia de deliberación y aprobación de las Cortes, se promulgarán con esta fórmula "Oidas las Cortes". Pensamos que la redacción de este artículo del Estatuto de Bayona es lo suficientemente elocuente, y nos evita todo comentario. No obstante, debemos señalar que comparado con otras disposiciones actualmente vigentes en relación a la actividad y función de las Cortes Españolas, el Estatuto de Bayona en su artículo 86 nos ofrece un modelo de precisión, claridad y decisión que parece haberse perdido en la actualidad.
12. - Vid nota 1
13. - Art. 124. - "Habrá una alianza ofensiva y defensiva perpétuamente, tanto por tierra como por mar, entre España y Francia. Un tratado especial determinará el contingente con que haya de contribuir, cada una de las dos Potencias en caso de guerra de tierra o de mar".

El artículo 125 que regula la concesión de la nacionalidad a extranjeros no puede ser separado del 124.
14. - R. Decreto, de la Junta Central Suprema convocando Cortes (22 de mayo de 1809) (Toreno. Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, li. IX, n. 2; ed. BAAEE, LXIV, 129-130)

PREAMBULO: "El pueblo español debe salir de esta sangrienta lucha con la certeza de dejar a su posteridad una herencia de prosperidad y de gloria, digna de sus prodigiosos esfuerzos y de la sangre que

vierte. Nunca la Junta Suprema ha perdido de vista este objeto que, en medio de la agitación continua causada por los sucesos de la guerra, ha sido siempre su principal deseo. Las ventajas del enemigo... lamaban exclusivamente la atención del Gobierno, pero al mismo tiempo hacian mas amarga y vehemente la reflexión del que el desastre que la Nación padece han nacido únicamente de haber caido en olvido aquellas saludables instituciones que en tiempos mas felices hicieron la prosperidad y la fuerza del Estado."

15. - Ed. Colec. de Decretos I, Madrid, 1820, num. 1-3.

Es curioso el "Catecismo de doctrina civil" de Andrés de Moya Luzuriaga (editado en Cadiz en 1810 en la imprenta de la Junta Superior de Gobierno) Para ser breves nos limitamos a recoger las respuestas en cuanto definiciones dogmáticas:

1. - Estados generales son las Asambleas o Congresos en que se reunen los diputados de los pueblos para constituir o para re-formar lo constituido.
2. - (Los diputados) Son aquellos individuos que los pueblos desde sus respectivas parroquias o Concejos elijen para que formen un Congreso Nacional que en España se llaman Cortes, con el objeto de que representen los derechos respectivos a los que los disputan.
3. - Tienen el (caracter) mas sagrado e inviolable, porque representan la soberanía de cada uno de los individuos que les han delegado su poder y sus facultades.
4. - Segun esto, la soberanía reside en todos los individuos de la sociedad. R. No reside, porque cada uno es un fragmento de aquel ente moral que se llama soberanía, la cual, esencialmente, reside en la universalidad de los individuos que componen el cuerpo social.

5. - Ningún (individuo tiene derecho a la soberanía), ni aun ninguna reunion de hombres si antes no procede una declaración formal de la universalidad de los individuos por sí o por su representante
6. - (el individuo o Cuerpo elegido para ejercer la soberania) Se llama soberano, y al Reglamento en que está prescrito su nombramiento y facultades, Constitución.
7. - (Constitución) Es el cuerpo de leyes acordadas y sancionadas por la Diputación General, el cual contiene los derechos, regalías, obligaciones, facultades, límites y responsabilidad del Poder soberano, y al mismo tiempo están en el determinadas las potestades legislativa, ejecutiva y judicial, cuya reunion forma lo que se llama Gobierno...
8. - (el mejor gobierno es) el monárquico con las restricciones competentes para que no degenera en despótico.
(extractos de A. de Castro. Cortes de Cadiz I, Madrid 1913, pag. 82-4)
16. - Constitución política de la Monarquía española de 19 de marzo de 1812. Preámbulo.
17. - Constitución de 1812. Capítulo III. Del Gobierno, art. 13: "El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación. Puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen."
18. - Art. 14. - "El Gobierno de la Nación Española es una monarquía moderada hereditaria.
19. - Art. 1º

20. - Art. 2
21. - Art. 3 Vid nota 22
22. - El art. 3 según el cual "La soberanía reside esencialmente en la nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales" se combina con el art. 171, 142 y adquiere fundamento el art. 15 en virtud del cual "La potestad de hacer las leyes residen en las Cortes con el Rey."
23. - Art. 15: "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey".
24. - Art. 16: "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey", el artículo 170, añade "reside exclusivamente en el Rey y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público, en lo interior y la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes".
25. - Art. 171, 3^a : "Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes. "
26. - Art. 171, 10^a: "Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules."
27. - Art. 171, 15^a : "Conceder el pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes si contienen disposiciones generales. Oyendo al Consejo de Estado si versan sobre negocios particulares o gubernativos y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes".

28. - Art. 131, 7^a. - "(Las facultades de las Cortes son): Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio."
29. - Art. 131, 27^o. -
30. - Art. 172, 3^a. - "Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: 3^a. - No puede el Rey enajenar, ceder, renunciar o en cualquier manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquier causa quisiera abdicar del trono en el inmediato sucesor no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes."
31. - Art. 172, 4^a. - "No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español."
32. - Art. 172, 5^a. - "No puede el Rey hacer alianza ofensiva ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes."
33. - Art. 172, 6^a, y en conexión con 172, Octava. No puede tampoco (el Rey) obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.
34. - Art. 172, 7^a. - "No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin consentimiento de las Cortes."
35. - Art. 365. - "En caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes."
36. - Art. 222. "Los secretarios del despacho serán siete, a saber: el secretario del despacho de Estado; el secretario del despacho de la Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes;

el secretario del despacho para la Gobernación del reino para Ultramar; el secretario del despacho de Gracia y Justicia; el secretario del despacho de Hacienda; el secretario del despacho de Guerra; el secretario del despacho de Marina.

37. - Art. 222, párrafo segundo: "Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarías del despacho, la variación que la experiencia o las circunstancias exijan."
38. - Art. 236. - "El Consejo de Estado en el único Consejo del rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.
39. - Suprimido
40. - Vid nota 38
41. - Art. 171, 3^a
42. - Art. 171: "Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas le corresponden como principales las facultades siguientes:
- Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes
- Segunda: Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente justicia.
- Tercera: Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz dando despues cuenta documentada a las Cortes.

- Cuarta: Nombrar a todos los magistrados de todos los tribunales civiles y criminales, a propuesta del Consejo del Estado.
- Quinta: Proveer todos los empleos civiles y militares
- Sexta: Presentar para todos los obispados y para todas las signidades y beneficios eclesiásticos de real patronato a propuesta del Consejo del Estado.
- Séptima: Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes.
- Octava: Mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales.
- Novena: Disponer de la Fuerza Armada, distribuyéndola como convenga.
- Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y consules.
- Décimoquinta: Conceder el pase o retener los decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes si contienen disposiciones generales. Oyendo al Consejo de Estado si versan sobre negocios particulares o gubernativos. Y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.
- Décimosexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

43.- Art. 172, 8^a y arts. 338 a 355. 172, 8^a. - "No puede el Rey imponer por sí directa o indirectamente contribuciones ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes."

44. - Título VIII, arts. 356 a 365. 365. - "En caso necesario podrá el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.
45. - Art. 171, Décimoquinta (Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales, las facultades siguientes: "Conceder el pase o retener los Decretos conciliares y bulas pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, se versan sobre negocios particulares o gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.
- No debemos olvidar que en virtud del artículo 12, único del Capítulo II sobre la Religión se establece que "La religión de la nación española es y será perpétuamente la católica, apostólica, románica, única verdadera. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra".
46. - Vid nota 22.
47. - No cabe duda que el art. 171, 15 contiene el germen de un procedimiento para la revisión constitucional en las relaciones Iglesia-Estado.
48. - Art. 15.
49. - Vid nota
50. - Art. 172, Primera
51. - Art. 3º. - "La soberanía reside esencialmente en la nación y, por lo mismo, pertenece a esa, exclusivamente el derecho de

establecer sus leyes fundamentales."

52. - Vid nota 51

53. - Vid nota 51

54. - Concebido por Martínez de la Rosa el Estatuto Real fue firmado por Maria Cristina en Aranjuez el 10 de abril de 1834. Inspirado en la Carta francesa de 1814, el Estatuto Real es simplemente eso: una Carta otorgada. En la exposición de motivos, redactada por el propio Martínez de la Rosa, se intenta justificar el caracter tradicional del Decreto y vuelve, nuevamente, a poner el acento en lo que ha constituido en todo momento la muletilla de las Cartas otorgadas, es decir, la doctrina del pacto entre la Corona y la representación nacional. (M. Tuñón de Lara, La España del siglo XIX)

55. - La "Gaceta de Madrid de 20 de junio de 1847".

56. - La vuelta a entrar en vigor de la Constitución de 1812 que se consagra en la Constitución de 1837 se había producido con toda evidencia en fechas anteriores y, probablemente, el Estatuto Real de 1834 encubra una puesta en vigor más o menos limitada del Código de 1812.

La prueba la encontramos en el Decreto de las Cortes españolas (Madrid, 4 de diciembre de 1836) (ed. Raventos y Oyarzabal, Colección de textos internacionales, I, pag. 329) en el que se declara "Las Cortes, habiendo examinado la propuesta de Su Majestad, sobre que se autorice al Gobierno para poder concluir Tratados de Paz y Amistad con los nuevos Estados de la América Española, han aprobado:

"Las Cortes Generales del Reino, autorizan al Gobierno de Su Majestad para que no obstante los artículos X, CLXXII y CLXXIII de la Constitución política de la Monarquía promulgada en Cadiz en el año 1812, pueda concluir tratados de Paz y amistad con los nuevos Estados de la América Española, sobre la base del reconocimiento de la independencia y renuncia de todo derecho territorial o de soberanía por parte de la antigua metrópoli, siempre que en lo demás juzgue el Gobierno que no se comprometen ni el honor ni los intereses nacionales".

Fruto de este Decreto fue el Tratado de Paz y Amistad celebrado entre España y la República Mejicana en Madrid el 28 de diciembre de 1836, exactamente doce días después de firmado por la Reina Gobernadora el Decreto de las Cortes de 14 del mismo mes (L. Garvia Arias, Corpus iuris, pag. 312).

- 56. - Artículos 44 a 49.
- 57. - Artículos 61 y 62
- 58. - Art. 44. - "La persona del Rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Son responsables los ministros.."
- 59. - Art. 61. - "Todo lo que el Rey mandare o dispusiere en el ejercicio de su autoridad deberá ser firmado por el Ministro a quien corresponda y ningún funcionario público dará cumplimiento a lo que carezca de este requisito."
- 60. - Art. 40, 4^a. - "Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado."

61. - Art. 45. - "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y la seguridad del Estado en lo exterior conforme a la Constitución y a las leyes. "
62. - Vid nota 61.
63. - Art. 47. - "Además de las prerrogativas que la constitución señala al Rey, le corresponde:
- 1º. - Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes.
 - 2º. - Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplidamente justicia.
 - 3º. - Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes.
 - 4º. - Declarar la guerra y hacer ratificar la paz dando después cuenta documentada a las Cortes.
 - 5º. - Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.
 - 6º. - Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.
 - 7º. - Cuidar de la fabricación de moneda...
 - 8º. - Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.
 - 9º. - Nombrar todos los empleados públicos y conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo a las leyes.
 - 10º. - Nombrar y separar libremente los Ministros.

64. - Art. 12. - "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey."

Art. 40. - "Además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey, les pertenecen las facultades siguientes:

1. - Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y la Regencia o Regente del Reino, el juramento de guardar la Constitución y las leyes.
2. - Resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión de la Corona.
3. - Elegir Regente o Regencia del Reino y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución.
4. - Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado.

Art. 76. - "Las Cortes fijarán todos los años, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra."

Art. 46. - "El Rey sanciona y promulga las leyes".

65. - Vid nota 64, art. 76.

66. - Art. 47. Vid nota 63.

67. - Art. 47, 10. Vid nota 63.

68. - Art. 47, 6. Vid nota 63.

69. - Art. 47, 5. Vid nota 63.

70. - Art. 47, 10. Vid nota 63.

71. - Art. 47, 5. Vid nota 63.

72. - Art. 48. - "El Rey necesita estar autorizado por una ley especial:

1º. - Para enajenar, ceder o permutar cualquiera parte del territorio español.

2º. - Para admitir tropas extranjeras en el reino.

3º. - Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y los que estipulen dar subsidio a alguna potencia extranjera.

4º. - Para ausentarse del reino.

5º. - Para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan las personas que sean sus súbditos y estén llamados por la Constitución a suceder en el Trono.

6º. - Para abdicar la Corona en su inmediato sucesor."

Art. 72. - "Todos los años presentará el Gobierno a las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente y el plan de las contribuciones y medios para llenarlo. Como asimismo las cuentas de la recaudación e inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación. "

Art. 73. - "No podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos u otra especial."

Art. 74. - "Igual autorización se necesita para disponer de las propiedades del Estado y para tomar caudales a préstamo sobre el crédito de la Nación."

Art. 75. - "La Deuda pública está bajo la salvaguardia especial de la Nación."

73. - Art. 48, 3. Vid nota 72.

74. - Art. 48. Vid nota 72.

75. - Art. 47, 5. Vid nota 63.

76. - Art. 12 y 40.

77. - Art. 48, 1. Vid nota 72.

78. - Art. 48, 2. Vid nota 72.

79. - Art. 48, 3. Vid nota 72.

80. - Art. 48, 4. Vid nota 72.

81. - Art. 13. - "Las Cortes se componen de dos cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados."

Título III del Senado (arts. 14 a 20).

Título IV del Congreso de los Diputados (arts. 21 a 25)

82. - "Art. 34. - "Los cuerpos colegisladores no podrán deliberar juntos ni en presencia del Rey."

83. - Art. 36. - "El Rey y cada uno de los cuerpos colegisladores tiene la iniciativa de las leyes".

84. - Vid estudio de la Constitución de 1931.

85. - "Gaceta de Madrid" de 25 de mayo de 1845. Preámbulo.

86. - "Gaceta de Madrid" de 16 de septiembre de 1856.

Art. 48. - "La persona del rey es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Son responsables los ministros."

Art. 52. - "Además de las prerrogativas que la Constitución señala al Rey, le corresponden

1º. - Expedir los decretos reglamentarios e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes

2º. - Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

3º. - Declarar la guerra y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

4º. - Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

5º. - Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.

6º. - Cuidar de la fabricación de la moneda..."

7º. - Decretar la inversión de los fondos públicos destinados a cada uno de los ramos de la Administración pública.

8º. - Nombrar todos los empleos públicos y conceder honores y distinciones de todas clases con arreglo a las leyes.

9º. - Nombrar y separar libremente a los Ministros.

10º. - Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes, sin que pueda conceder indultos generales.

Tampoco podrá indultar a ningún Ministro a quien se haya exigido la responsabilidad por las Cortes a petición de uno de los cuerpos colegisladores. " .

Art. 53. - "El Rey necesita estar autorizado por una ley especial:

- 1º. - Para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio nacional.
- 2º. - Para admitir tropas extranjeras en el Reino.
- 3º. - Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de Comercio y los que estipulen dar subsidios a alguna potencia extranjera.
- 4º. - Para conceder amnistía.
- 5º. - Para ausentarse del reino.
- 6º. - Para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan los que sean súbditos suyos y estén llamados por la Constitución a suceder en el trono.
- 7º. - Para abdicar la Corona en su inmediato sucesor.
- 8º. - Para enajenar en todo o en parte los bienes de patrimonio de la Corona. "

Art. 84. - "Las Cortes fijarán todos los años, a propuesta del Rey la fuerza militar de mar y tierra. Las leyes que determinen esta fuerza se votarán antes de la de presupuestos. "

87. - Art. 1. - "Todos los poderes públicos emanan de la Nación en la que reside esencialmente la soberanía y por lo mismo pertenece exclusivamente a la Nación el derecho de establecer sus leyes fundamentales. "

88. - Vid nota 55. Estatuto Real, 10-IV-1834, Real Decreto. - "Deseando reestablecer en su fuerza y vigor las leyes fundamentales de la monarquía; con el fin de que se lleve a cumplido efecto lo que sabiamente previenen para el caso en que ascienda al trono un monarca menor de edad y ansiosa de labrar sobre un cimiento

sólido y permanente la prosperidad y gloria de esta Nación magnánima he venido enmandar, en nombre de mi excelsa hija D^a Isabel II y despues de haber oido el dictamen del Consejo de Gobierno y del de Ministros que se guarde, cumpla y observe promulgándose con la solemnidad debida el presente Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino.

Estatuto Real, 10-IV-1834. Título Primero. De la Convocación de las Cortes Generales del Reino. -

"Art. 1º.- Con arreglo a lo que previenen la ley 5^a, título 15, partida 2^a, las leyes 1^a y 2^a, título 7, libro 6º de la Nueva Recopilación. La Reina Gobernadora, en nombre de su excelsa hija, doña Isabel II, ha resuelto convocar las Cortes Generales del Reino. "

89. - Vid nota 55.

90. - suprimido

91. - En realidad no tratan el problema de las facultades de las Cortes. Estatuto Real, 10-IV-1934, "Art. 24. - Al Rey toca exclusivamente convocar, suspender y disolver las Cortes. "

Art. 25. - "Las Cortes se reunirán en virtud de real convocatoria en el pueblo y en el día que aquella señalase. "

Art. 26. - "El Rey abrirá y cerrará las Cortes, bien en persona o bien autorizando para ello a los secretarios del Despacho por un decreto especial refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. "

Art. 31. - "Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no haya sido sometido expresamente a su examen en virtud de un decreto real".

C A P I T U L O S E G U N D O

CAPITULO II. -LA CONCLUSION DE LOS TRATADOS EN EL
DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL (II)I. - SEGUNDO PERIODO: DE LA REVOLUCION
DE 1868 A LA GUERRA CIVIL DE 1936CONSTITUCION DE LA NUEVA MONARQUIA ESPAÑOLA DE
5 DE JUNIO DE 1869

En el preámbulo de la Constitución de 1869 se consagran todos los principios y la terminología que han ido surgiendo y adquiriendo carta de naturaleza en nuestro derecho constitucional a lo largo del periodo de sesenta años comprendido entre las Cortes de Cadiz y la Revolución de 1868. En el se dice textualmente: "La Nación española y en su nombre las Cortes Constituyentes, elegidas por sufragio universal, deseando afianzar la justicia, la libertad y la seguridad y proveer el bien de cuantos viven en España decretan y sancionan la siguiente Constitución..." (1)

Sin embargo, la Constitución de 1869 como colofón y síntesis de sesenta años de experiencia constitucional y tensiones internas, presenta, por las novedades que introduce, el comienzo de una nueva época constitucional de nuestro país.

Conforme a esta Constitución "la Soberanía reside esencialmente en la Nación, de la cual emanan todos los poderes" (2)

"La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes" (3). Compárese esta fórmula con la que veíamos en las anteriores Constituciones que ha-

habían de "las Cortes con el Rey". El Rey ya no comparte con las Cortes la potestad legislativa sino que sus atribuciones quedan limitadas a sancionar y promulgar las leyes. (4)

A pesar de que el poder ejecutivo reside en el Rey, no lo ejerce directamente, sino que lo ejerce por medio de sus ministros (5).

A pesar de tan profundas modificaciones en la concepción constitucional del Estado la Constitución de 1869, repite, con relación a las competencias internacionales del Estado, prácticamente disposiciones análogas a las de la Constitución de 1837 (6), la Constitución de 1845 (7), y la Constitución no promulgada de 1856 (8).

Sin embargo, si la distribución de competencias internacionales sigue siendo análoga a las que vimos en anteriores Constituciones en la de 1869 se introduce, como hemos visto, una gran modificación respecto al ejercicio de las competencias internacionales del Rey. Así, si la persona del Rey sigue siendo inviolable, ha dejado de ser sagrada (9).

De igual manera resulta que si por un lado "la personalidad del Rey --ob-sérvese que se dice "personalidad" y no "persona" - no está sujeta a responsabilidad sino que son responsables los ministros (10) que el Rey " nombra y separa libremente" (11), resulta que todas las prerrogativas

y facultades que se le atribuyen en el artículo 35 de la Constitución (12) las "ejerce por medio de sus ministros".

Así, en virtud del artículo 35, podríamos interpretar los artículos 69 al 75 del modo siguiente:

- La potestad de hacer ejecutar las leyes la ejercen los Ministros, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, de conformidad a la Constitución y a las leyes (13).
- Los Ministros ejercen la facultad de disponer de las fuerzas de mar y tierra y en nombre del rey declaran la guerra y hacen y ratifican la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes (14).
- Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes que ejercen los Ministros, corresponde al Rey la confirmación de las decisiones de sus Ministros sobre:
 - a) Nombramientos para empleos civiles y militares con arreglo a las leyes (15)
 - b) La dirección de las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias (16)

Los Ministros, o lo que es igual, el Gobierno necesitará, por tanto, estar autorizado por una ley especial para:

- enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español (17)
- incorporar cualquier otro territorio al territorio español (18)
- admitir tropas extranjeras en el Reino (19)
- ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios a una potencia extranjera (20)
- Todos aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles (21)

También incorpora la Constitución de 1869, por primera vez en nuestra historia constitucional una disposición concerniente a "los artículos secretos de un tratado" que en ningún caso podrán derogar los públicos (22)

Es evidente y no hacen falta aclaraciones que la Constitución de 1869 ha sido redactada con una óptica constitucional completamente distinta a la que inspiraba las Constituciones del periodo anterior, incluida la Constitución de 1812. Ello, naturalmente se deja sentir en la forma en que se lleva a cabo y se ejercen las competencias internacionales del Estado.

En primer lugar, la Constitución de 1869 ha atribuido el poder legislativo a las Cortes, en el sentido que tenía la expresión que era recogida en las Constituciones anteriores, según la cual "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey" (23).

Por otro el rey ya no comparte con las Cortes la facultad de hacer las leyes, sino que, además comparte con sus Ministros las facultades, competencias y prerrogativas que se le reconocen en el Título IV de la Constitución (24), en cuanto este "poder ejecutivo (que) reside en el Rey, los ejerce por medio de sus ministros" (25). En este sentido puede decirse que la Constitución de 5 de junio de 1869 es la primera que, indirectamente, regula las funciones de Gobierno en cuanto la reunión de los Ministros con el Rey, es decir, un Consejo de Ministros bajo la Presidencia de un Jefe de gobierno por derecho propio y carácter vitalicio y hereditario que coincide en la persona del Jefe del Estado, es decir, en la persona del Rey.

Las competencias internacionales atribuidas a las Cortes en la Constitución de 1869 se ven incrementadas y fortalecidas en la misma medida que se merman las del Poder Ejecutivo, no solo por el hecho de enumerarse mayor número de materias para las cuales el Ejecutivo necesita "estar autorizado por una ley especial", sino a través del control político ejercido desde las Cámaras sobre los ministros que componen el Gobierno a quienes la Constitución confiere las facultades y prerrogativas del Rey. (26)

Así, las Cortes, como ya hemos visto son competentes para aprobar o rechazar la "ley especial" necesaria para que el Ejecutivo pueda llevar a cabo la ratificación de los tratados y actos internacionales que se relacionan en el artículo 73 de la Constitución.

No resulta cuestionable que el procedimiento a seguir para la aprobación de estas leyes especiales por las que se autoriza al Ejecutivo para la realización de los actos necesarios para la conclusión y perfeccionamiento de los tratados que según el artículo 73 precisan de este trámite, es el general para todas las demás leyes, es decir, que estas leyes especiales se adaptarán al siguiente procedimiento:

1. - La iniciativa corresponderá normalmente al Ejecutivo y subsidiariamente a cualquiera de los dos cuerpos colegisladores. (27)
2. - Ningún proyecto podrá llegar a ser ley sin que antes sea votado en los dos Cuerpos Colegisladores (28) y sus resoluciones se tomarán a pluralidad de votos en los términos establecidos en el artículo 51 de la Constitución. (29)
3. - La aprobación de una ley especial por la que se autoriza al Ejecutivo la ratificación de un tratado internacional que afecte o grave la Hacienda del Estado, tributos, crédito público y a la fuerza militar, se presentarán al Congreso antes que al Senado, y, es de suponer que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50 prevalece la resolución del Congreso sobre la del Senado,
4. - Si tenemos en cuenta que, con independencia de su extensión, el articulado de un tratado internacional una vez autenticado su texto

es inalterable, no resulta factible la aplicación de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 52 (30), por lo que estas leyes especiales autorizando la ratificación de los tratados que especifica la Constitución, habrán de ser aprobadas de conformidad a la excepción que se señala en el párrafo segundo del susodicho artículo (31)..

Ahora bien, cabe pensar que, a este respecto, son viables los procedimientos señalados en el artículo 52 de la Constitución, pues si por un lado el procedimiento de discusión y aprobación del articulado, artículo por artículo, es inaplicable a los textos auténticos de los tratados internacionales lo que en definitiva las Cortes aprueban o desestiman no es el texto del tratado sino una ley especial relativa al mismo, ley especial que normalmente se reduce a un solo artículo por el que se autoriza a ratificar o se prohíbe al Ejecutivo la ratificación del tratado en cuestión.

1. - Constitución de la Monarquía Española (5 de junio de 1869)
"La Nación Española y en su nombre las Cortes Constituyentes, elegidas por sufragio universal, deseando afianzar la justicia, la libertad y la seguridad y proveer al bien de cuantos viven en España decretan y sancionan la siguiente constitución".
2. - Título II. De los Poderes Públicos (Arts. 32 a 37)
Art. 32. "La Soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes"
3. - Art. 34. - " La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes. "
4. - Art. 34. Vid Nota 3.
5. - Art. 35. " El poder ejecutivo reside en el Rey que lo ejerce por medio de sus ministros.
6. - Constitución de 1837, arts. 44 a 49.
7. - Constitución de 1845, arts. 42 a 48.
8. - Constitución de 1856, arts. 48 a 54.
9. - Art. 67. - "La personalidad del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Son responsables los ministros. "
10. - Art. 67
11. - Art. 68. - El Rey nombra y separa libremente sus ministros".
12. - Art. 35. Vid nota 5.

13. - Art. 69. - "La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes."
14. - Art. 70. - "El Rey dispone en las fuerzas de mar y tierra y declara la guerra y hace y ratifica la paz dando después cuenta documentada a las Cortes."
15. - Art. 73. - "Además de las facultades necesarias para la ejecución de las leyes, corresponde al Rey:
1. - Cuidar de la acuñación de moneda...
 2. - Conferir los empleos civiles y militares con arreglo a las leyes.
 3. - Conceder de igual forma honores y distinciones.
 4. - Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.
 5. - Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplida justicia.
 6. - Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes, salvo lo dispuesto relativamente a los Ministros.
16. - Art. 73. Vid nota 15
17. - Art. 74. - "El Rey necesita estar autorizado por una ley especial.
- 1º. - Para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español.
 - 2º. - Para incorporar cualquier otro territorio al territorio español.
 - 3º. - Para admitir tropas extranjeras en el Reino.
 - 4º. - Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios a una potencia extranjeras y todos aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles.
- En ningún caso los artículos secretos de un tratado podran derogar a los públicos.

- 59. - Para conceder amnistias e indultos generales.
- 69. - Para contraer matrimonio, y para permitir que lo contraigan personas que sean súbditos suyos y tengan derecho a sucederle en la Corona, según la Constitución.
- 79. - Para abdicar la corona.

18. - Art. 74. Vid nota 17

19. - Art. 74. Vid nota 17.

20. - Art. 74. Vid nota 17

21. - Art. 74. Vid nota 17

22. - Art. 74. Vid nota 17

23. - Art. 34.

24. - Art. IV, arts. 67 a 76

25. - Art. 35.- "El Poder Ejecutivo reside en el Rey que lo ejerce por medio de sus ministros."

26. - Art. 58, 4; 72, 6 y 89. Art. 72. - "En caso de disolución de uno o ambos Cuerpos Colegisladores, el Real Decreto contendrá necesariamente la convocatoria de las Cortes para dentro de tres meses."

Art. 58. - "Además de la potestad legislativa corresponde a las Cortes:

19. - Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia, el juramento de guardar la Constitución y las leyes.

29. - Resolver cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en orden a la sucesión a la Corona.

3º. - Elegir a la Regencia del Reino y nombrar el tutor del Rey menor cuando lo previene la Constitución.

4º. - Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros y

5º. - Nombrar y separar libremente los ministros del tribunal de cuentas del Reino, sin que el nombramiento pueda recaer en ningún senador ni diputado. "

30. - Art. 52. - "Ningun proyecto de ley puede aprobarse por las Cortes sino despues de haber sido votado, artículo por artículo, en cada uno de los Cuerpos Colegisladores exceptuándose los códigos o leyes que por su mucha extensión, no se presten a la discusión por artículos; pero aun en este caso, los respectivos proyectos se someterán íntegros a las Cortes. "

31.- Art. 52, 2.

PROYECTO DE CONSTITUCION FEDERAL DE 1873

El proyecto de Constitución federal de 1873 cambia su perspectiva respecto a las Constituciones anteriores y ante el problema de organizar los poderes federales se pregunta a cual debe confiarse el derecho de paz y de guerra. El propio Pi y Margall resuelve así el problema: "Aquí, en España, lo mismo que en otras naciones, declara el poder ejecutivo por sí y ante sí la guerra y hace la paz sin más obligación que la de dar cuenta documentada a las Cortes. Necesita estar autorizado por una ley especial y, por tanto, el concurso del poder legislativo, solo para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio, adquirir otra, admitir tropas extranjeras, ratificar los tratados de alianza ofensiva, los de comercio, los que concedan subsidios a otras naciones y todos los que puedan obligarnos individualmente." (2)

Sin embargo Pi y Margall se pregunta: " Sería con todo justo que, al reconstituir federalmente la nación española, dejásemos al poder ejecutivo el terrible derecho de la guerra?

Al reconstituirse federalmente España, opino que debería ser en absoluto atribución del poder legislativo declarar la guerra, hacer la paz y celebrar toda clase de tratados con otras naciones. El ejecutivo no habría el poder por sí y ante sí más que rechazar ataques imprevistos a nuestras costas y fronteras." (3)

"A qué, se preguntará, vendrían a quedar entonces reducidas las atribuciones del poder ejecutivo? No serían tan escasas como a primera vista parecen". (4)

Sin embargo, los padres del proyecto de Constitución Federal de la I República española que no condenaban "en absoluto la guerra y la consideraban "sagrada contrata todo género de opresore" (5) viven un momento histórico en que por vez primera se operan dos fenómenos de gran envergadura y trascendencia en la historia de la Sociedad Internacional y el Derecho de Gentes.

-- El primero es una corriente de pensamiento condenatorio del recurso a la fuerza, y la guerra como procedimiento y derecho sacrosanto de los Estados para resolver los conflictos internacionales. Ello en la esfera del Derecho de Gentes se va a manifestar en la paulatina, pero progresiva convocatoria de Congresos internacionales y en el renacimiento del arbitraje internacional como medios de suplir a la guerra en la solución de conflictos internacionales (6).

-- El segundo lo constituyen los inevitables resultados de las Revoluciones Científica e Industrial que a partir del Renacimiento han ido socavando los cimientos del mundo antiguo y estableciendo los fundamentos del nuestro. En la esfera del Derecho de Gentes y a principios del último tercio del siglo XIX, todo ese largo pero in-

exorable proceso histórico ha comenzado a manifestarse con la aparición de las primeras Uniones Administrativas Internacionales" (7) que han de cambiar por completo la ilusoria imagen de la Sociedad de Estados descrita por Hegel para configurarla de una forma más acorde con la definición que F. Perroux nos transmite de lo que considera como "normal" (8). La idea no es nueva, ya en el siglo XIX Pi y Margall la expresa así: "La vida de una nación no está, por otro lado, circunscrita a la nación misma; necesita, para ser plena y regular, del concurso de los demás pueblos. Lo necesita, por ejemplo, para empalmar sus ferrocarriles, enlazar el servicio de sus correos y el de sus telégrafos, corregir con acierto el arancel de sus aduanas, privar de asilo a sus criminales, navegar libremente por todo el curso de ríos y mares interiores que vayan más allá de sus fronteras. Para concluir que todo esto "revela... que hay un orden de intereses superiores al de los nacionales; y es evidente que por la sola razón de que existen y constituyen categoría aparte, reclaman un orden especial de leyes, tribunales y poderes" (9).

Sin embargo, los redactores del proyecto de Constitución federal de 1873, comprenden que el orden jurídico internacional requerido exige, pensando con lógica, la creación de un poder internacional. Las naciones "sienten la falta de ese poder y se ven obligadas a suplirla, ya por tratados, ya por Congresos, ya por arbitrajes" (10). Ahora bien, Pi y Margall se percata

de que está apuntando demasiado lejos. Ve con claridad hacia donde llevan a la humanidad el desarrollo de los fenómenos históricos que en su época comienzan a tomar envergadura, pero que todavía no ha llegado la hora de pensar "en organizar ni a la humanidad ni a Europa". Antes de llegar a esas cotas no se le escapa que primero hay que tener "definitivamente formadas las naciones" (11).

Es a la luz de estas consideraciones que debemos aproximarnos al proyecto de Constitución federal de 1873, para entender la forma que establece sobre el reparto de las competencias internacionales de la Nación. En ese momento, la corriente de pensamiento alemana que resuelve el problema de la articulación del Derecho Internacional y el Derecho interno desarrollando la doctrina que ha de denominarse "dualismo" (23), a Pi y Margall, federalista convencido, le horroriza la idea de "poner la paz y la guerra en manos de un hombre" (12), y se inclina a la espera de que el futuro permita organizar la humanidad, por lo que podríamos considerar como un "monismo convencional". Dado que en "las relaciones internacionales: la diplomacia, la guerra, la paz, la celebración de toda clase de tratados... no existe todavía un poder que regule la vida exterior de las naciones. Se regula por convenios, y cuando éstos no son posibles, se recurre con harta frecuencia a las armas" (13) y como en este orden de intereses lo que se pone en juego es la suerte y destino común de todas las provincias, es al poder federal a quien hay que atribuir la competencia internacional de la Federación.

Sin embargo, en el Título IV del proyecto constitucional de 1873, artículo 45, se nos dice que "El Poder de la Federación se divide en Poder legislativo, Poder ejecutivo, Poder judicial y Poder de relación (14), introduciendo un "cuarto poder" -- que no es precisamente el de la prensa y otros medios de intoxicación, como se afirma en los días que corren -- fenómeno que es algo más que una "curiosidad constitucional", sino la expresión de un pensamiento ya anticipado por Mirabeau.

En el Título V de la Constitución que comentamos se enumeran "las facultades correspondientes a los Poderes públicos de la Federación" (15). Renunciando al sorprendente hecho de que los 23 apartados recogidos en este Título V se encuentren fuera del articulado del proyecto de Constitución federal de 1873 (16). Ahora bien, comparados los contenidos del Título V con las disposiciones que establecen las facultades de las Cortes en el Título VII y del Senado en el Título VIII, con lo dispuesto en los Títulos IX y XI que fijan las atribuciones del Poder ejecutivo y del Poder de relación o sea presidencial. Nos encontramos con que el Presidente de la República federal al que compete "Personificar el poder supremo y la suprema dignidad de la Nación" (36) se le atribuyen las siguientes competencias internacionales:

- Nombrar los embajadores, ministros y agentes diplomáticos de las demás naciones (17)
- Sostener las relaciones internacionales (18)
- Promulgar, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación

definitiva, las leyes que decreten y sancionen las Cortes, salvo el caso de que las Cortes declaren la promulgación urgente (19).

Que por su lado, el Poder ejecutivo ejercido por el Consejo de Ministros, bajo la dirección de un presidente nombrado por el Presidente de la República (20) tiene con relación al tema que nos ocupa limitadas sus competencias a:

- Disponer del ejército de mar y tierra para seguridad interior y defensa exterior de la Federación (21)
- Disponer el empleo de las reservas, siempre que sean llamadas por una ley (22).

Como se observará , las competencias internacionales del Poder ejecutivo han sido reducidas al mínimo concebible.

Cúales son las competencias internacionales de las Cortes en el proyecto de Constitución de 1873? (23). Los títulos VI, VII y VIII, nos vienen a decir que las facultades de los Cuerpos Colegisladores o Cortes radican en votar las leyes (24) y que "todas las leyes serán presentadas al Congreso" (25)

Resumiendo, podemos decir que de "Las facultades correspondientes a los Poderes Públicos de la Federación" que se recogen en el Título V de la Constitución de 1873, nos encontramos con los siguientes:

I. - Corresponde al Presidente de la República Federal

1. - Las relaciones exteriores (26)
2. - Los tratados de paz y de comercio (27), compartido con las Cortes cuando se dan los supuestos establecidos en los artículos 17 (28) y 33 (29).
3. - La declaración de guerra exterior, compartida con las Cortes (36)
4. - La conservación de la unidad y de la integridad nacional (31) respetando la competencia de las Cortes según el art. 33 (32) y del Poder ejecutivo.
5. - Las fuerzas de mar y tierra y nombramiento de todos sus jefes (33), competencia que comparte con el Poder ejecutivo, en razón del art. 72 (34).

Aparte de las competencias de las Cortes anteriormente vistas, puede decirse que para todas las demás actividades internacionales de la Federación y que son enumeradas en el Título V se precisa la intervención de las Cortes (35).

1. - Francisco Pi y Margall, "Las Nacionalidades", pag. 386.
2. - Op. cit. pag. 386, "Así está escrito en la Constitución de 1812, y así en la de 1876, que en la vigente. Sobre este punto han opinado, al parecer, lo mismo desde los conservadores hasta los demócratas. Las Cortes de 1869 pensaban exactamente lo mismo que las de Cadiz.
3. - Op. cit. pag. 387
4. - Op. cit., pag. 389. "Habría de dictar los Reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes; organizar los servicios generales; conferir los empleos civiles y militares con sujeción a las reglas que estableciesen las Cortes; ejercer, dentro de los límites que se determinasen, la gracia de indulto; capitanear el ejército y mantener el orden; dirigir, una vez declarada, las operaciones de la guerra. La administración, aun dentro de las Repúblicas federales, en vastísima, y le pertenecería por completo. Le corresponderían además las relaciones diplomáticas, aunque en lo político no sin la intervención del Senado. Sería aun el, quien recaudase y distribuyese los ingresos en virtud de los presupuestos que las Cámaras aprobasen; el quien realizase los empréstitos que éstas decretaran; él la principal garantía de las libertades y los derechos del individuo; él, la más poderosa égida de la autonomía de las provincias y los pueblos. "
5. - Op. cit. pag. 388
6. - Reute (P.) "Derecho Internacional Público", pag. 171-2
7. - Verdross (A.) "Derecho Internacional Público, pags. 63 y ss. también pag. 484 y siguientes.

Colliard, "Institution Internationales", pag. 42 y ss.

8. - François Perroux "L'economie du XXe siecle" (P.U.F., Paris 1961), pag. 141 "la nation normal"... , nést pas calle qui "se suffit" à elle-meme mais bien calle qui, si elle venait à dis- paraitre, rendrait les autres "insuffisantes".
9. - Op. cit. pag. 156
10. - Pi y Margall, op. cit. 157
11. - Pi y Margall, Op. cit. 157
12. - "Es confiarle no solo la suerte, sino también la libertad de los pueblos. "Sin oro y sin sangre, la guerra no es posible; lo que con su oro deben alimentarla, esos son los llamados a decidirla".
13. - Pi y Margall, Op. Cit. pag. 160
14. - Art. 45.
15. - Título V. "De las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación:
 1. - Las relaciones exteriores
 2. - Tratados de paz y de comercio
 3. - Declaración de guerra exterior, que será siempre objeto de una ley.
 4. - Arreglo de las cuestiones territoriales y de las competencias entre los Estados.

5. - Conservación de la unidad y de la integridad nacional.
6. - Fuerzas de mar y tierra y nombramiento de todos sus jefes.
7. - Correos
8. - Telegrafos
9. - Ferrocarriles, caminos generales, medios oficiales de comunicación marítima y terrestre y obras públicas de interés nacional.
10. - Deuda nacional
11. - Empréstitos nacionales.
12. - Contribuciones y rentas que sean necesarias para el mantenimiento de los servicios federales.
13. - Gobierno de los territorios y colonias.
14. - Envío de delegados a los Estados para la percepción de los tributos y el mando de las fuerzas militares encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes federales.
15. - Códigos generales.
16. - Unidad de moneda, pesas y medidas.
17. - Aduanas y aranceles
18. - Sanidad, iluminación de las costas, navegación.
19. - Montes y minas, canales generales de riego
20. - Establecimiento de una Universidad federal y de cuatro escuelas normales superiores de agricultura, artes y oficios en los cuatro puntos de la federación que se determinen por la ley.
21. - Los bienes y derechos de la Nación.
22. - Conservación del orden público y declaración de guerra civil.
23. - Restablecimiento de la ley por medio de la fuerza y cuando un motín o una sublevación comprometan los intereses y derechos generales de la sociedad en cualquier punto de la federación.

16. - suprimido

16. bis.- Art. 82. "Del poder de relación, o sea presidencial. ...

Al Presidente compete

- 1º Promulgar dentro de los quince días siguientes a su aprobación definitiva las leyes que decreten y sancionen las Cortes, salvo el caso de que las Cortes declaren la promulgación urgente.
- 2º Hacer, en caso de una disidencia sobre la promulgación de las leyes entre el Senado y el Congreso, a este último las observaciones que juzgue necesarias.
- 3º Convocar las reuniones extraordinarias de las Cortes cuando lo requiera así el estado de la Nación.
- 4º Dirigir mensajes a los poderes públicos recordándoles el cumplimiento de sus deberes legales.
- 5º Nombrar y separar con toda libertad al Presidente del poder ejecutivo.
- 6º Nombrar embajadores, ministros y agentes diplomáticos
- 7º Recibir los embajadores, ministros y agentes diplomáticos de las demás naciones.
- 8º Sostener las relaciones internacionales.
- 9º Conceder los indultos.
- 10º Cuidar que sean garantizadas las Constituciones particulares de los Estados.
- 11º Personificar el poder supremo y la suprema dignidad de la nación, a este fin se le señalará por la ley sueldos y honores..."

17. - Art. 82, 6 y 7.

18. - Art. 82, 8
19. - Art. 82, 1
20. - Art. 71. - "El Poder ejecutivo será ejercido por el Consejo de Ministros bajo la dirección de un Presidente el cual será nombrado por el Presidente de la República."
21. - Art. 72, 1
22. - Art. 72, 2
23. - Si entendemos por "Cortes" de acuerdo al art. 50 que "Las Cortes se compondrán de dos Cuerpos: Congreso y Senado, hemos de entender que las competencias de las Cortes incluyen las competencias recogidas en los artículos 50 al 69.
24. - Art. 61 de la Constitución de 1873.
25. - Art. 60 y Art. 70. Art. 60. - "Todas las leyes serán presentadas al Congreso
- o por iniciativa de este
 - o por iniciativa del Presidente
 - o por iniciativa del poder ejecutivo."
- Art. 70. - "El Senado no tiene la iniciativa de las Leyes".
26. - Art. 82, 8
27. - Arts. 46, 47, 48 y 49
28. - Art. 17

- 29. - Art. 33
- 30. - Título V, 3º
- 31. - Título V, 5
- 32. - Art. 33
- 33. - Art. 71
- 34. - Art. 72
- 35. - Art. 33

CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 30 DE JUNIO DE 1876

Si estudiamos la Constitución de 1876 dentro de este periodo, se debe a un criterio estrictamente cronológico, pues existen tantas razones y fundamentos para estudiarla dentro del grupo de Constituciones del periodo comprendido entre 1808 y 1868, como dentro del periodo que se dilata entre 1868 y 1938.

Con relación a las Constituciones de 1869 y 1873 y a la luz de la perspectiva que generosamente da la historia la Constitución de 1876 significa un retroceso en el desarrollo político del país, sin embargo, con relación a las Constituciones de 1837 y 1845 la Constitución de 1876 representa un innegable progreso y en este sentido era reconocido por Cánovas del Castillo que pensaba que en el primer lustro de la década de los setenta del siglo XIX no quedaban en España intactos más que dos principios: "el principio hereditario, es decir monárquico" y por otro lado la "institución secular de las Cortes" (1), cuando afirmaba: "¿...qué culpa tengo yo, ni tiene nadie, que la Constitución de 1845 fuera arrollada por los hechos?..." Nosotros, por consiguiente, hemos hecho lo que podíamos hacer, reconociendo la existencia de los hechos que no podíamos negar, que habían pasado por encima de la Constitución de 1845; reconociendo que sin estar entre nosotros vigente aquel Código político, había habido aquí Gobiernos; ¿cómo negar que esos Gobiernos habían sido reconocidos por Europa y por el mundo...?

¿Pues qué diré de la Constitución de 1869?.. ¿Cuando después, alguien hizo la declaración de ...que España debía dividirse en cantones.. cuando se hizo aquella declaración es qué se consideraba abolida la Constitución de 1869? ¿Hay aquí alguien que pretenda separar los hechos arbitrariamente, declarando legítimo aquello que nos conviene, e ilegítimo lo que no nos viene bien? ¿Qué títulos o qué motivos tiene la Constitución de 1869 para poder considerarse más legítima que la declaración de los que votaron una República federal?... Ninguno, absolutamente ninguno; dos hechos existían en uno frente al otro, y tratándose de legitimidad, el más legítimo, si es que tal palabra puede aplicarse a los hechos, era el posterior, porque como todo lo posterior, derogaba lo anterior" (2) . En virtud de este razonamiento Cánovas del Castillo proclamaba que en cuanto a "hechos" el más legítimo era "la aclamación hecha por el país en S. M. el Rey D. Alfonso XII" es decir, "el principio hereditario", "al país, a las Cortes tocaba resolver todo lo demás. Ahora bien, el "principio hereditario" que había sido aclamado por el país implicaba que "la soberanía, en su forma, reside en las Cortes con el Rey, y que residiendo en las Cortes con el Rey, las Cortes con el Rey son las que han de fallar libremente... la forma constitucional que convenga aceptar a España bajo la base del principio hereditario... (3)

Cánovas del Castillo rechaza pues la naturaleza de la Monarquía reflejada en la Constitución de 1869. Rechaza igualmente, en virtud del "principio hereditario" la República federal o unitaria. Sin embargo, existe un punto

en que tanto Pi y Margall y Cánovas del Castillo, parecen coincidir: la concepción de la Suprema Magistratura de la Nación del Jefe del Estado como un "Poder especial", como un "Cuarto poder". Pi y Margall lo llama "Poder de relación". Cánovas del Castillo "cree que el Rey debe ser... en una Constitución monárquica un Poder de naturaleza especial..." (4)

Sin embargo, la Constitución de 1876, en virtud del "principio hereditario" vuelve a declarar que "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey" (5) y que "la persona del Rey es sagrada e inviolable (6), los Ministros "no ejercen" las prerrogativas del Rey como veíamos en la Constitución de 1869, sino que limitan al Rey en el ejercicio de sus facultades y prerrogativas por el hecho de que "ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no está refrendado por un Ministro" (7), que por solo este hecho se hace responsable.

El Título VI de la Constitución lleva como epígrafe "DEL REY Y SUS MINISTROS" y en él se recogen, aproximadamente las mismas disposiciones que vimos en anteriores Constituciones. No obstante, existen ciertas variantes.

En primer lugar, este Título VI que bajo la rúbrica "DEL REY Y SUS MINISTROS" parece consagrar la innovación introducida por la Constitución de 1869 que, en virtud del artículo 35 traspasaba el ejercicio de los poderes

gubernativos del Rey al Consejo de Ministros o Gobierno de la Nación, lleva a cabo una operación de signo contrario, y se queda en la ambigüedad de la rúbrica.

En segundo lugar, la Constitución de 1876 otorga al Rey una facultad que en ninguna de las anteriores Constituciones venía expresada de forma tan clara (8), esta facultad pone en manos del Rey el mando supremo del ejército y de la armada, pudiendo disponer de las fuerzas de mar y tierra.

La persona --no "la personalidad" como se decía en la Constitución de 1869 -- que como hemos visto vuelve a ser sagrada según reza el artículo 45, del Rey a pesar de que en el preámbulo se declare "Rey constitucional de España" y en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino, es quien "decreta y sanciona" una Constitución que pone en sus manos el "Reino", el "Gobierno" y el Mando Supremo del Ejército. (9)

Resumiendo, podemos decir que bajo la Constitución de 1876 las atribuciones del Rey o siguiendo la terminología de la propia Constitución, las facultades del Rey y sus Ministros, son, en relación con el objeto de nuestro estudio, las siguientes:

- El Rey es el Jefe Supremo de los ejércitos de tierra y del mar de los que puede disponer como crea oportuno (10), concediendo, además, los grados, ascensos y recompensas militares, con arreglo a las leyes (11)

- Declara la guerra y hace y ratifica la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes (12)
- Dirige las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias (13)
- Nombra embajadores y demás agentes internacionales (14)

En virtud de la potestad legislativa que las Cortes comparten con el Rey (15), las Cortes aparecen con una serie de competencias internacionales que le vienen conferidas cuando la actividad internacional del Ejecutivo, es decir, del Rey y sus Ministros, se relaciona con materias que por constituir materia de ley, son objeto de reserva a favor de las Cámaras (16).

Así, las competencias internacionales de las Cortes surgen, como hemos visto repetirse en todas las precedentes Constituciones, como límites o restricciones a las prerrogativas y competencia internacional del Ejecutivo.

En esta misma línea la Constitución de 1876 establece que "el Rey necesita estar autorizado por una ley especial" (17), para cumplimentar los siguientes actos:

- Enajenar, ceder, o permutar cualquier parte del territorio español (18)
- Incorporar cualquier otro territorio al territorio español (19)
- Admitir tropas extranjeras en el Reino (20)

- Ratificar los tratados de alianza ofensiva (21)
- Ratificar los tratados especiales de comercio (22)
- Ratificar los tratados que estipulen dar subsidios a alguna potencia extranjera (23)
- Ratificar todos aquellos tratados que puedan obligar individualmente a los españoles (24)

Al igual que vimos en la Constitución de 1869, la presente Constitución, recoge la declaración de que "En ningún caso los artículos secretos de un tratado podrán derogar los públicos" (25)

A diferencia de la Constitución de 1812, en la que las Cortes cuentan entre sus facultades la de "aprobar, antes de su ratificación, los tratados de ..." (26) la Constitución de 1876, como todas las que se proyectan y promulgan desde 1837 sigue la terminología según la cual "El rey necesita estar autorizado por una ley especial". (27)

Sobre la naturaleza, forma y procedimiento de esta ley especial que autoriza al Monarca para la conclusión de los actos internacionales expresamente indicados en la Constitución, nada especial señala la del 76.

1. - Cuellar y Burell, "Antología de las Cortes Constituyentes de 1869 y 1870. (Madrid, 1913, I, pag. 604-33)
2. - A. Cánovas del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros, Discurso en el Congreso de Diputados (11 de marzo de 1876)
3. - Vid nota 2.
4. - A. Cánovas del Castillo. Discurso sobre el proyecto de Constitución (pronunciado en el Congreso el 8 de marzo 1869).
5. - Art. 18. - "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey."
6. - Art. 48. - "La persona del Rey es sagrada e inviolable."
7. - Art. 49. - "Son responsables sus ministros. Ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto sino está refrendado por un Ministro, que por solo este hecho se hace responsable."
8. - Art. 52. - "Tiene (el Rey) el mando Supremo del ejército y armada, y dispone de las fuerzas de mar y tierra".
9. - Art. 52.
10. - Art. 52, 56.
11. - Art. 53. - "Concede los grados, ascensos y recompensa a militares con arreglo a las leyes."

12. - Art. 54. - "Corresponde además al Rey:

- 1º. - Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes.
- 2º. -
- 3º. -
- 4º. - Declarar la guerra y hacer y ratificar la paz dando después cuenta documentada a las Cortes.
- 5º. - Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias.
- 6º. -
- 7º. -
- 8º. - Conferir los empleos civiles, y conceder honores y distinciones de todas clases con arreglo a las leyes.
- 9º. - Nombrar y separar libremente a los Ministros.

13. - Art. 54, 5º

14. - Art. 54.

15. - Preámbulo. Art. 41, 51.

Art. 41. - "El Rey y cada uno de los cuerpos colegisladores tienen la iniciativa de las leyes."

"Don Alfonso XII, por la gracia de Dios, Rey Constitucional de España a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que en unión y de acuerdo con las Cortes del Reino actualmente reunidas hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía Española."

Art. 51. - "El Rey sanciona y promulga las leyes."

16. - Art. 45. - "Además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey (art. 18) les pertenecen las facultades siguientes:

- 1º. - Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y a la Regencia o Regente del Reino, el juramento de guardar la Constitución y las leyes.
- 2º. - Elegir Regente o Regencia del Reino y nombrar tutor al Rey, menor, cuando lo previene la Constitución.
- 3º. - Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado.

17. - Art. 55. -

18. - Art. 55, 1

19. - Art. 55, 2

20. - Art. 55, 3

21. - Art. 55, 4

22. - Art. 55, 4

23. - Art. 55, 4

24. - Art. 55, 4

25. - Art. 55, último párrafo

26. - Constitución de 1812.

27. - Vid Constituciones de 1837, 1845, 1956, 1969.

ASAMBLEA NACIONAL CONSULTIVA DE 1927

El Real Decreto-Ley de 12 de septiembre de 1927 por el que se crea durante la Dictadura del General Primo de Rivera, no significa la promulgación de una nueva Constitución.

No obstante hemos considerado oportuno incluirla en esta parte de nuestro estudio por varias razones. En primer lugar porque dado que se han estudiado Constituciones que no llegaron a ser promulgadas o constituyeron simples proyectos, no había razón de excluir este Real Decreto-Ley, porque con la creación de la Asamblea Nacional Consultiva, la dictadura efectuaba un audaz y grave atentado a la Constitución de 1876 que hasta entonces pudo pensarse no había sido expresamente derogada.

Sin embargo, la creación de esta Asamblea Nacional Consultiva solo podía ser entendida como la derogación de la suspendida Constitución de 1876.

Por otro lado, el estudio de esta Asamblea Nacional Consultiva no resulta ocioso, pues en cierta medida, en ella se halla el antecedente inmediato de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942, especialmente respecto al papel representado por las Cortes durante el periodo comprendido entre el 17 de julio de 1942 y el 20 de enero de 1967.

Desde 1812 hasta 1927 la historia constitucional española presenta unas innegables constantes que vemos aparecer, de una u otra manera, con mayor o menor honestidad política en todos los textos constitucionales españoles, incluso en aquellos que se pretenden, sin ocultaciones de pensamiento, radicalmente anticonstitucionales. (1)

Así fué como pudo llegar a decir: "...otros sentimientos menos elevados nos llevarían a la convocatoria de unas Cortes al uso antiguo que sin esfuerzo, o empleando los deplorables recursos electorales que han formado su tradición nos darían una enorme y docil mayoría...dispuesta a votar cuanto quisiéramos", aparte de que Primo de Rivera estimaba que no era aquel el momento de "transigir con los enfermos ni de legislar para los casos morbosos...", sino que había que "dar...decidida, pero reflexivamente como lo pide y merece un pueblo como España, un paso en el camino que ha de conducirlo a poder elegir sus propios destinos por medios y procedimientos menos absurdos y fracasados que los que ha venido disponiendo hasta ahora...". "La Gobernación de un pueblo es acción y es realidad que no pueden sujetarse a doctrinarismos..." (2)

Sin embargo, hay que preparar ese momento en que se establezca "el órgano que la suceda QUE POR FUERZA HA DE TENER CARACTER LEGISLATIVO", propone la creación de una Asamblea Nacional proyectado como primer "paso y la iniciación de ese camino". Ese camino que no es otro que la Dictadura, con que pretende salvar el tránsito de lo caduco a lo porvenir.

Pero que dice un Dictador consciente que la salvación de los riesgos del tránsito tiene más importancia que la buena o mala prensa de que pueda gozar una palabra de la Asamblea Nacional que proyecta? D. Miguel que no pretende hacer de la Dictadura una magistratura vitalicia y, en consecuencia no oculta su pensamiento para engañar o desorientar a la "opinión pública", dice textualmente:

"...A los pocos meses de gobernar el Directorio ya surgió en su seno la idea de convocar una gran Asamblea, de dar vida a un órgano de información, controversia y asesoramiento de carácter general que colaborara con el Gobierno en la árdua obra que sobre él pesaba...." (3)

"...la Asamblea Nacional que se proyecta... no ha de ser el Parlamento, no legislará, no compartirá soberanías; pero por encargo del Gobierno y aun por iniciativas propias, colaborará en su obra con carácter e independencia garantizadas por su origen, por su composición y por sus fueros, y, ..." (4)

"Ademas, por delegación gubernativa, inspeccionará actuaciones, servicios y funciones con elevada autoridad y carácter efectivo y enjuiciará cuestiones y, con prudente restricción, podrá recabar del Gobierno el conocimiento de sus propósitos, actos y orientaciones.." (5)

"...Tres grandes núcleos se propone...que integren la Asamblea. El uno de representantes del Estado, las provincias y los municipios, que son las tres grandes ruedas integrantes de la vida nacional... (6)

...El otro de representación de actividades, clases y valores...

Y el tercero, designado por las Uniones Patrióticas y COMO REPRESENTACION DE LA GRAN MASA APOLITICA CIUDADANA que respondió al llamamiento del Directorio..."

"Artículo 8º. - La Asamblea se dividirá, para la mejor organización de sus trabajos, en 18 secciones, integradas por 11 asambleistas cada uno, designados por la Presidencia..."

Las secciones tendrán a su cargo los siguientes asuntos:

- | | |
|----------|---|
| Primera. | <u>Proyecto de leyes constituyentes</u> |
| Segunda. | <u>Propuesta y dictamen de Tratados, Acuerdos y Concordatos con otros países o potestades</u> |
| Tercera. | <u>Defensa nacional</u> "(7) |

No se hace ilusiones sobre el futuro de esta Asamblea, a la que desde un principio condena a preparar "amplia labor que someterá en su día a la aprobación del órgano que la suceda, que por fuerza ha de tener caracter legislativo", se trata de una labor "académica y sosegada". (8)

1. - Como se dice en la exposición de motivos, "Pues bien, Señor, la Asamblea Nacional que se proyecta...no ha de ser Parlamento, no legislará, no compartirá soberanías..." pero "preparará amplia labor que someter en su día al órgano que la suceda, que por fuerza ha de tener caracter legislativo". Somos de la opinión que el R.D. de 12 de septiembre de 1927 publicado en la "Gaceta de Madrid" de 13 de septiembre de 1927, por el que se crea la Asamblea Nacional Consultiva", constituye, uno de los textos antidemocráticos españoles de mayor honestidad política y en el fondo de mayor respecto y fidelidad a los principios que han inspirado la historia constitucional occidental en los últimos doscientos años. Un estudio desapasionado en este documento nos descubriría que el General Primo de Rivera fue un dictador consciente (y que en el fondo quizá soñara con institucionalizar, constitucionalizar, a la manera romana, la dictadura. Sería curioso descubrir que Primo de Rivera concebía la "dictadura" como una especie de "Institución para la defensa del orden constitucional", algo parecido a lo que la II República concebiría como "Ley de Defensa de la República".)
2. - Preámbulo del R.D. de 12 de septiembre, publicado en la "Gaceta de Madrid, el 13 de septiembre de 1927.
3. - Exposición de motivos.
4. - Exposición de motivos.
5. - Exposición de motivos.
6. - Exposición de motivos.

- 7.- Art. 8. - "...Las secciones tendrán a su cargo los siguientes asuntos: Segunda: Propuesta y dictamen de tratados, acuerdos y concordatos con otros países y potestades."
- 8.- Exposición de motivos.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA DE9 DE DICIEMBRE DE 1931

Ya vimos como en el proyecto de Constitución federal de 1873 se recogían en el Título V; pero fuera del texto articulado, las competencias internacionales del Estado. Ello acaece en un momento en que la Sociedad internacional presencia el nacimiento de las primeras Organizaciones internacionales de carácter permanente, las que primeramente han de denominarse "Uniones Administrativas", que en la actualidad han pasado a ser los "Organismos especializados de las Naciones Unidas" y que tan profunda repercusión han tenido en el desenvolvimiento y transformación de las relaciones interestatales durante el siglo XX, por constituir, posiblemente, el factor que mayor incidencia ha tenido en la aparición de nuevas formas y procedimientos en la conclusión de tratados y convenios internacionales y en la crisis que en la actualidad padece el concepto clásico de "soberanía nacional".

Si en cierta manera los redactores del proyecto de Constitución federal de 1873, intuyeron que dichas competencias internacionales constituían una nueva dimensión del Derecho constitucional interno de los Estados, no dieron con la fórmula para articularlo en el texto constitucional, pero vieron con claridad lo oportuno que resultaría dejarlo fuera de la Ley

Constitucional.

Sin embargo, la Constitución de la República Española de 9 de diciembre de 1931, que incorpora "las normas universales del Derecho Internacional" a su derecho positivo" (1), los principios que inspiran el Pacto de la Sociedad de las Naciones (2), los nuevos procedimientos en la conclusión de convenios internacionales que consagra la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (3) y el espíritu del Pacto Briand-Kellogg (4), es la primera de nuestras Constituciones que incorpora y desarrolla, de forma clara y amplia, en el marco articulado de la Ley Constitucional los principales temas del Derecho Internacional (5).

Todo ello nos pone en presencia de una Constitución política del Estado español perfectamente integrada en la nueva corriente que podemos definir como "derecho constitucional internacional" y que se adapta sin dificultades a los nuevos sistemas de normas internacionales que desde fines del siglo XIX han dado origen a nuevas formas para la organización de las relaciones entre Estados de conformidad a los principios de coordinación, cooperación e integración.

Este espíritu internacionalista que inspira e ilustra todo el articulado de la Constitución de 1931 no ha podido menos que dejar de manifestarse en la forma que, en ella se establece la distribución de competencias internacionales entre el Legislativo y el Ejecutivo, tanto en lo que hace a la

celebración, es decir, negociación, firma y ratificación de tratados y convenios internacionales (6), como a la entrada en vigor de los mismos (7).

No obstante, y ésto es lo más singular y digno de ser tenido en cuenta, la Constitución de 1931, sigue en sus líneas generales los principios que han inspirado y gobernado la historia constitucional española a lo largo de los 120 años precedentes (8), pero llevando a cabo lo que podemos decir ha constituido, en nuestra historia constitucional, la primera y más sistemática clarificación de normas en vistas a la articulación del Derecho interno e internacional.

En la Constitución de 1931, se materializa esta articulación de los derechos internacional e interno, reconociendo la supremacía o jerarquía de la norma internacional, a la que se otorga el más alto rango legal (9), como lógica consecuencia de lo indicado más arriba.

Vemos, pues, como en la Constitución de 1931 la articulación de las esferas del derecho internacional e interno, se lleva a cabo en torno a dos principios fundamentales:

- a) En primer lugar, el principio que declara la existencia de materias de competencia reservada (10), principio que hemos visto recogido y desenvuelto en anteriores Constituciones (11).

- b) En segundo término el principio que otorga el más alto rango jurídico a las normas universales del derecho internacional (12) y las incorpora al derecho positivo del Estado español por leyes de ratificación de tratados y convenios internacionales registrados en la Sociedad de Naciones (13). Leyes a las que se reconoce un rango equivalente al propio de la Constitución y demás leyes complementarias de la misma, hasta el punto de que el pueblo español, titular de la potestad legislativa que ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados, pero que puede ejercer directamente mediante el recurso del "referendum", no puede ejercer este recurso contra las leyes de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones como tampoco lo puede ejercer contra la Constitución (14).¹

Esta superioridad jerárquica de la norma internacional sobre la interna, exceptuadas las fundamentales o constitucionales, se manifiesta también en la imposibilidad de "dictarse ley alguna en contradicción con los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones. (15)

Todo ello lleva consigo una "flexibilización" del rígido concepto o noción de "soberanía nacional" que, en la Constitución de 9 de diciembre de 1931 ha dejado de ser el inexpugnable bastión de la insolidaridad internacional, hasta el punto que, como se se prescindiera de este espinoso concepto de

"soberanía nacional", la Constitución de 1931, se limita a declarar que la "potestad legislativa reside en el pueblo que lo ejerce por medio de las Cortes o Congreso de Diputados (16). Que "El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación." (17)

Se habla, eso sí, de "Nación (18), y de "Soberanía" (19), pero se evita sutilmente conjugar ambos conceptos eludiendo toda referencia a la "soberanía nacional", prefiriendo sustituirla por la de "potestad legislativa" (20) que atribuida al pueblo, se fija su ejercicio de forma equilibrada en los artículos 66...

Por todos estos conceptos y con independencia de cuales puedan ser sus analogías con otros textos constitucionales extranjeros (21), la Constitución de 9 de diciembre de 1931 puede ser considerada como una Constitución del tipo estudiado en el último capítulo de la parte que hemos dedicado al estudio de Derecho constitucional comparado, es decir, dentro del grupo de aquellas Constituciones que, en vistas a lograr una más estrecha colaboración entre las Naciones, el bienestar social y la garantía de la paz y seguridad internacionales, no retroceden ante la necesidad de reconsiderar la concepción clásica de "soberanía nacional". Semejante reconsideración, lleva consigo inevitablemente, un reconocimiento de superioridad jerárquica a favor de la norma internacional. Esta jerarquía jurídica que hemos visto como es reconocida en los artículos 65 y 66 (22), por la Constitución de 9 de diciembre de 1931, no termina dentro de su articulado en este simple

reconocimiento, sino que la Constitución de 1931 va más lejos en el artículo 77 (23) reconoce y distingue dos clases de normas internacionales de diferente rango. Por un lado los Tratados y Convenios particulares (24) por encima de estos los Convenios generales (25), "los Convenios internacionales que tengan caracter de ley internacional... (26), los Convenios internacionales que afectan a la ordenación jurídica del Estado (27), y que en los términos del párrafo segundo del artículo 65 (28), enlazan con el "principio que declara la existencia de materias de competencia reservada".

Podemos, pues, concluir afirmando que la distribución de competencias internacionales que se establece en la Constitución de 1931, se inspira en la necesaria articulación de los derechos internacional e interno. Para alcanzar este objetivo se afirman y declaran, sin dejar margen a la duda, dos principios fundamentales:

- a) La superioridad de las normas internacionales sobre las nacionales
- b) El establecimiento de materias de competencia reservada a favor del Organismo y titular de la "potestad legislativa"

En torno a estos dos principios se articulan no solo las esferas jurídicas internacional e interna, sino la distribución de competencias internacionales entre los distintos Organismos del Estado, sus limitaciones y los mecanismos aplicables a las situaciones de excepción. (29)

Competencias internacionales del Jefe del Estado

Al Presidente de la República en cuanto Jefe del Estado y personificación de la Nación (30) corresponde: declarar la guerra conforme a los requisitos del artículo 77 de la Constitución (32), firmar la paz; ordenar las medidas que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación -- dando inmediata cuenta a las Cortes (33); negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia; vigilar su cumplimiento en el territorio nacional.

Como se ve es el Presidente de la República en cuanto Jefe del Estado que personifica la Nación, quien negocia, firma, suscribe la ratificación y comunica a la SDN, para su registro, de acuerdo con el art. 18 del Pacto, los tratados y convenios internacionales.

Sin embargo, estas competencias internacionales del Jefe del Estado se hallan limitadas y condicionadas, tanto desde el punto de vista legislativo interno, como desde el punto de vista del Derecho Internacional.

De las limitaciones que la Constitución de 1931 establece a las competencias internacionales del Jefe del Estado en el plano legislativo interno hemos de ocuparnos al determinar las competencias internacionales del Congreso de Diputados. Así, pues, veamos cuáles son las limitaciones

que la Constitución de 1931 reconoce en el Derecho Internacional respecto a las competencias internacionales del Presidente de la República.

En primer lugar, el Presidente de la República no podía firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones (34) y solo una vez agotadas aquellas medidas defensivas desprovistas de carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de que España fuera parte, registrados en la Sociedad de las Naciones (35).

En segundo lugar, los tratados particulares y los Convenios generales (36). Igualmente, el Presidente de la República encuentra condicionada su competencia internacional en virtud de los compromisos contraídos por España como miembro de la Sociedad de las Naciones (37).

Finalmente, las declaraciones recogidas en los artículos 6º (38), 7º (39), 30 (40), 65 (41) y 76 (42), limitan, en una u otra manera las competencias internacionales del Jefe del Estado.

Competencias internacionales de las Cortes

Habíamos indicado que las competencias internacionales de las Cortes, tal como éstas aparecen reflejadas en el texto articulado de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, son la consecuencia de la potestad legis-

lativa que reside en el pueblo y que éste puede ejercer por medio de las Cortes o Congreso de Diputados (43), o directamente en los términos establecidos en el artículo 66 (44) de la Constitución. Es a través de esta competencia reservada como las Cortes intervienen en materia de Tratados y en la política internacional. Esta actividad se manifiesta en dos planos:

- a) Como limitaciones establecidas a las competencias reconocidas al Jefe del Estado, es decir, como expresión de un control sobre el ejercicio de las competencias que le son propias. (45)
- b) Como actividad legislativa. (46)
- a) Como control o límite a las competencias internacionales del Jefe del Estado, la intervención del Parlamento se instrumenta en los términos siguientes:
 - Estableciendo la obligación del Presidente de la República de dar inmediata cuenta a las Cortes, cuando las circunstancias le permitan ordenar medidas urgentes exigidas por la integridad o la seguridad de la Nación (47), en los términos expresamente establecidos en los artículos 61 (48) y 80 (49).
 - De acuerdo a lo establecido en el párrafo 2º del apartado e) del artículo 76 (50).

- De acuerdo al párrafo 3º del apartado e) del artículo 76 (51)
- Según lo dispuesto en el artículo 77 (52)
- De acuerdo con el artículo 78 (53)
- Según lo dispuesto en los apartados 1º y 2º del artículo 65 (54)

b) Como expresión de su función legislativa, la actividad de las Cortes constituye un límite a las competencias internacionales del Presidente de la República según se desprende de:

- Párrafo final del artículo 76 (55)
- Párrafo 3 del apartado e) del artículo 76 (56)
- Artículo 65, párrafos 1º y 2º (57)

Sin embargo, la potestad legislativa que otorga a las Cortes unas competencias internacionales que se manifiestan en las formas y por los procedimientos antes indicados, tienen, también, sus límites. Estos límites vienen determinados en unos casos por las circunstancias de excepción que se señalan en los artículos 61 (58), 80 (59) y 75 (60) y que a su vez se reflejan como ya hemos tenido ocasión de ver, como "franquias-limitadas" a favor del Jefe del Estado.

En otras ocasiones las competencias reservadas y potestad legislativa del Parlamento viene limitado por el propio Derecho Internacional. Tal es el caso de:

- artículo 65 párrafo 1º (61)

y en particular por el hecho de que "El Estado español acatará las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a derecho porsítico" (62). Ahora bien, estas normas de Derecho internacional incorporadas al derecho positivo del Estado español son de rango y jerarquía superior, equivalentes a la Constitución (63) y en cuanto se establece que la legislación española habrá de acomodarse a ellas (64) y que "una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará en plazo breve al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos" (65), no pudiéndose dictar "ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados" (66).

Señalemos para terminar que las Cortes, según la Constitución de 1931, pueden intervenir a los efectos que nos interesan, de las siguientes formas:

- a) aprobando un convenio internacional (O. I. T.) (67)
- b) autorizando al Jefe del Estado para ratificar (68)
- c) autorizando por una "ley especial" (69)
- d) sancionando la iniciativa de una denuncia (70)
- e) aprobando y sancionando los proyectos de ley para la aplicación de los preceptos establecidos en un Convenio internacional ratificado por España.

1. - Constitución de 1931. Art. 7. - "El Estado español acatará las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo."

2. - Art. 6, 7, 76, 77, 30

Art. 6. - "España ~~renuncia~~ a la guerra como instrumento de política nacional."

Art. 30. - "El Estado no podrá suscribir ningun Convenio o Tratado internacional que tenga por objeto la extradición de delincuentes político-sociales".

Art. 65. - "Todos los convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan caracter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva de la Legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquellos se disponga. "

"Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. "

3. - Art. 75, e) párrafo tercero: "Los proyectos de Convenio de la organización internacional del trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año y, en el caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados. Una vez aprobado por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones."

4. - Pacto Briand-Kellogg (Paris, 27-VIII-1938), Preámbulo. -
 "...Sintiendo profundamente el solemne deber que les incumbe de desarrollar el bienestar de la Humanidad, Persuadidos de haber llegado al momento de proceder a una franca renuncia a la guerra como instrumento de política nacional... las demás naciones del mundo se unirán a estos humanitarios esfuerzos y adhiriéndose al presente Tratado desde su entrada en vigor... uniendo así las naciones civilizadas del mundo en una renuncia común a la guerra como instrumento de su política nacional.."
5. - A esta nueva perspectiva adoptada para llevar a cabo la coordinación y articulación de los derechos internacional e interno, responden los artículos 6, 7, 13, 14, 15, 30, 41, 43, 46, 47, 56, 75, 77, 78, 114 y el 35 en relación con el 66 y 125.
6. - Art. 75.
7. - Suprimido.
8. - Véase "Significación jurídica del sistema español".
9. - Como lo prueban los artículos 7 y 66, párrafo segundo.
10. - Art. 80., Art. 14.
 Art. 80. - "Cuando no se halle reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación Permanente, podrá estatuir por decreto sobre materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requieran urgente decisión o cuando lo demande la defensa de la República.

Los decretos así dictados tendrán solo carácter provisional y su vigencia estará limitada al tiempo que tarde el Congreso en resolver o legislar sobre la materia."

11. - Suprimido.
12. - Vid nota 9
13. - Art. 66, párrafo segundo
14. - Art. 66
15. - Art. 65. Párrafo 3º. -
Art. 76. e), "Los demás tratados y Convenciones internacionales ratificados por España también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad a los efectos que en el se previenen."
16. - Art. 51.
17. - Art. 67. - "El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación."
18. - Art. 67. En cuanto el Presidente "personifica la Nación"
También art. 6 donde se habla de "política nacional".
19. - Preámbulo.
20. - Suprimido.
21. - Suprimido.

- 22. - Art. 65. Art. 66
- 23. - Art. 77.
- 24. - Suprimido
- 25. - Suprimido
- 26. - Art. 65.
- 27. - Arts. 6, 7, 30, 65 y 75.
- 28. - Art. 57, párrafo 2º
- 29. - Suprimido
- 30. - Art. 56
- 31. - Art. 76
- 32. - Art. 77
- 33. - Suprimido
- 34. - Art. 77
- 35. - Art. 77
- 36. - Art. 77, 2
- 37. - Art. 78
- 38. - Art. 6

39. - Art. 7

40. - Art. 30

41. - Art. 65

42. - Art. 76. - "Corresponde, tambien al Presidente de la República
a) declarar la guerra, conforme a los requisitos del artículo
siguientes y firmar la paz"

"c) autorizar con su firma los decretos, refrendados por el
Ministro correspondiente, previo acuerdo del Gobierno pudiendo
el Presidente acordar que los proyectos de decreto se sometan a
las Cortes, si creyere que se oponen a alguna de las leyes vigen-
tes. "

"d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la
integridad o la seguridad de la nación, dando inmediata cuenta
a las Cortes. "

43. - Art. 51.

44. - Art. 66.

45. - suprimido

46. - suprimido

47. - Art. 75.

48. - Art. 61.

49. - Art. 80.

50. - Art. 76. - corresponde también al Presidente de la República:
 "...e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios Internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional. Los Tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, solo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes. ..."

51. - Art. 76, e), párrafo 3º. Vid nota 67.

Art. 51. - "La potestad legislativa reside en el pueblo, que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados."

52. - Art. 77. - "El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y solo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los convenios internacionales de que España fuera parte, registrados en la Sociedad de las Naciones."

párrafo 2º. - "Cuando la Nación estuviere ligada a otros países por tratados particulares de conciliación y arbitraje se aplicarán estos en todo lo que no contradigan los convenios generales."

53. - Art. 78.

54. - Art. 65, 1º y 2º

55. - Art. 76

56. - Vid nota 51.

57. - Vid nota 54.

58. - Art. 61.

59. - Art. 80.

60. - Art. 75.

61. - Art. 65, 1º.

62. - Art. 7 .

63. - Art. 66.

64. - Art. 65.

65. - Art. 65.

66. - Art. 65.

67. - Art. 76, e). Art. 77.

"Los proyectos de Convenio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año y, en el caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados. Una vez aprobado por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones.

68. - Art. 78, 77-3, 55.

Art. 78. - "El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino

Art. 77, 3º. - "Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra."

Art. 55. - "El Rey necesita estar autorizado por una ley especial:

- 1º. - Para enajenar, ceder o permutar cualquier parte del territorio español.
- 2º. - Para incorporar cualquier otro territorio al territorio español.
- 3º. - Para admitir tropas extranjeras en el Reino.
- 4º. - Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios a alguna potencia extranjera

y todos aquellos que puedan obligar individualmente a los españoles. En ningún caso los artículos secretos de un tratado podrán derogar los públicos.

- 5º. - Para abdicar la corona en su inmediato sucesor.

69. - Art. 78.

- 70. - Art. 65, Párrafo 3º. - "No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios (internacionales), si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecidos. La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes."

II. - SIGNIFICACION JURIDICA DEL SISTEMA ESPAÑOL

Del estudio de nuestro Derecho constitucional de 1808 al hiato de 1936-38, podemos concluir que, en sus líneas generales -- y ello no resulta dudoso --, históricamente, el sistema constitucional español en materia de distribución de competencias internacionales entre los distintos órganos y en lo concerniente a la manifestación de la voluntad del Estado español de quedar vinculado y obligarse por un tratado internacional o llegar a ser parte en uno ya existente, debe ser clasificado dentro de los sistemas constitucionales del llamado tipo "franco-belga" que establece un reparto de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo y que como dice Ch. Rousseau "constitue le droit commun de la plupart des Etats". Sin embargo, como ya tuvimos ocasión de ver este sistema mixto que siguen la fórmula franco-belga, cuyo origen se atribuye al artículo 68 de la Constitución belga de 7 de febrero de 1831, y que se resuelve en un reparto de competencias y una colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha dado origen a soluciones numerosas. Ahora bien, si históricamente, el sistema constitucional español en el reparto de competencias internacionales ha adoptado el principio de considerar los tratados internacionales clasificándoles en dos grandes grupos o categorías con respecto a uno de los cuales el Ejecutivo puede concluir libremente los tratados internacionales, mientras que para los tratados comprendidos en el segundo grupo el Ejecutivo no puede ratificar sino en virtud de previa

habilitación legislativa, debemos destacar ciertos caracteres específicos del sistema español que, dentro del tipo genérico "franco-belga" le imprimen una fisonomía propia y caracterizan su significación jurídica.

Antes de fijar esas características específicas del sistema español, caracteres que se repiten como sonstantes a lo largo de la historia constitucional española desde 1808 a 1936, conviene advertir que en las diferentes Constituciones políticas que fueron promulgadas o no pasaron de meros proyectos desde que en España se introduce el Derecho constitucional liberal esos caracteres generales que hacen podamos definir el sistema español como "mixto" han mantenido siempre el mismo criterio. Eso sí, ha variado de una Constitución a otra el alcance de la intervención del Legislativo, ampliando o reduciendo el grupo de tratados en los cuales el Ejecutivo no puede obligar internacionalmente al Estado español si previamente no ha sido habilitado por el legislativo para ello. Evidentemente, no han dejado de existir momentos en la historia constitucional del Estado español tanto en el siglo XIX como en el XX durante los cuales este sistema, que podemos considerar tradicional en la historia constitucional española desaparecía de la ordenación de competencias internacionales del Estado. Sin embargo, todos estos periodos no introducen nuevas fórmulas en la ordenación y distribución de competencias internacionales, sino que podemos considerarlos como situaciones de ex-

cepción dentro de la estructura constitucional que tiene uno de sus principios fundamentales en el reparto de funciones entre los distintos órganos del Estado. Principio que encontramos, incluso en los Estados en cuyo ordenamiento constitucional no se reconoce teórica y formalmente la separación de poderes.

En primer lugar, el acto de ratificación de un tratado internacional y en general todos aquellos actos a través de los cuales el Estado español manifiesta su voluntad de obligarse internacionalmente, escapan a la esfera de los actos administrativos, estando considerados por la jurisprudencia como un "acto de gobierno", no susceptibles por tanto, de ser objeto de recurso contencioso.

Por otro lado, la competencia para ratificar y en general para manifestar la voluntad del Estado español para obligarse por un tratado o convenio internacionales, ha constituido, en nuestro país, en todo momento una prerrogativa exclusiva del Jefe del Estado y la intervención del Legislativo, dentro de nuestro sistema constitucional a lo largo de toda su historia se nos aparece como una "autorización" que se establece en los Códigos constitucionales al objeto de que el Jefe del Estado pueda ejercer

una competencia que las Constituciones le confieren con caracter exclusivo. En este sentido puede afirmarse que ninguna de nuestras constituciones ha reflejado el "perturbador" error de redacción recogido en el Título III, capítulo IV, sección III, artículo 3º de la Constitución francesa de 1791, que, invirtiendo por completo la regla de competencia exclusiva del Rey en materia de conclusión de tratados internacionales, vigente durante el "antiguo regimen", atribuye al Legislativo la competencia exclusiva para ratificar los tratados internacionales.

En el sistema constitucional español en cuanto a la ordenación de competencias internacionales se refiere, las Cortes no ratifican, sino que su intervención en materia de tratados internacionales se limita a "consentir", "autorizar por una ley especial", "aprobar", o cualquier otro modo al Jefe del Estado para que éste pueda manifestar el consentimiento del Estado español en obligarse o llegar a ser parte en un tratado o convenio internacional, cuando este requisito es requerido por la Constitución en virtud de la distribución política de competencias internas, en todos aquellos casos o respecto a todos aquellos convenios y tratados internacionales cuya ejecución o aplicación exija medidas de orden legislativo.

Nuestro sistema histórico es, por tanto, como ya llevamos dicho, un "sistema mixto", en el que la competencia para la conclusión y perfec-

cionamiento de los tratados internacionales se atribuye por la Ley Fundamental al Jefe del Estado y secundariamente al Ejecutivo, pero dentro del cual la intervención del Legislativo se encuentra regulada con mayor o menor minuciosidad y amplitud, cuando los tratados internacionales necesitan, para su aplicación interna, una actividad legislativa, en todos estos casos el Jefe del Estado necesita, pues, esta previa habilitación otorgada por las Cortes en una u otra manera para poder manifestar la voluntad del Estado en obligarse internacionalmente.

Esta unívoca, uniforme y constante concepción de la manifestación del consentimiento del Estado como acto internacional y la unidad internacional que vincula a dicho acto el proceso de formación de la voluntad de los órganos del Estado, no parece dudoso en nuestro Derecho constitucional histórico.

Evidentemente, como hemos visto, nuestras Constituciones atribuyen invariablemente y de forma constante e ininterrumpida al Rey o al Jefe del Estado la competencia para ratificar, es decir, la prerrogativa de "sancionar" mediante el correspondiente instrumento, un tratado con el cual, además, se manifiesta internacionalmente el consentimiento del Estado español en obligarse. Instrumento que, según los casos, ha de ser "canjeado", "depositado", "comunicado", etc. pero que solo en determinados casos exige la previa intervención de las Cortes, "autorizando", "consintiendo", "próbando una ley especial", etc. y que, en

definitiva se reduce a una "autorización para ratificar" como condición previa para el ejercicio de la prerrogativa que solo quien personifica la soberanía nacional, tiene atribuída.

Finalmente, conviene precisar la amplitud y alcance de esta "autorización para ratificar" que debe emitir el Legislativo como condición previa para la conclusión de determinados tratados internacionales, ha oscilado, históricamente, en torno a:

1. - Tratados cuya conclusión se halla subordinada a la autorización legislativa:
 - a) Tratados de paz
 - b) Tratados de alianza ofensiva
 - c) Tratados especiales de comercio
 - d) Tratados que comprometen las finanzas del Estado
ya sea por el compromiso de dar subsidios a potencias
extranjeras o cualquier otra forma.
 - e) Tratados relativos al estado de las personas y en
general que implican modificación de los derechos y
obligaciones de los ciudadanos españoles.
 - f) Tratados que afectan o modifican la integridad del
territorio nacional.
 - g) Tratados que afectan, o comprometen la seguridad,
independencia o plena soberanía nacional.

- h) Y en general todos aquellos tratados para cuya aplicación se precisan medidas legislativas internas.

2. - Tratados para cuya conclusión no se precisa la intervención del legislativo y se hallan sustraídos a la autorización legislativa.

Sería ilusorio pensar que la enumeración hecha en el articulado que en cada una de nuestras Constituciones de 1808 a 1936 ordenan la distribución de competencias internacionales entre los diferentes órganos del Estado, somete a la intervención del legislativo, ponen bajo el control de las Cortes o someten a su intervención directa, la totalidad de los tratados y convenios internacionales. Es más, en última instancia sabe afirmar que, los más importantes se desenvuelven al margen de esta autorización para ratificar otorgada por las Cortes.

En este caso se encuentran los tratados políticos y de forma expresa todos aquellos tratados que atribuyen al Ejecutivo, de forma exclusiva la competencia para obligar internacionalmente al Estado, como es el caso de "hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes". Lo mismo cabe pensar, por exclusión de los tratados de alianza defensiva, los tratados de protectorado, los tratados de arbitraje y no agresión, y en general prácticamente todos, por no decir todos los tratados de naturaleza política.

Sin embargo, conviene hacer constar la tendencia, fácilmente observable a partir de la Constitución de 1869, a ampliar paulatinamente el papel del Legislativo. Las razones de esta tendencia se explican por sí mismas. Se trata, en definitiva de razones de orden político, cuyo fundamento descansa en los mismos principios del sistema constitucional, es decir, los que conducen a fortificar la posición del Gobierno, asociando a su función las actividades parlamentarias.

Finalmente, no conviene perder de vista que "la autorización votada por las Cortes" en virtud de la cual el Jefe del Estado queda habilitado para ratificar un tratado ni aun añadiéndole el calificativo de "especial" le confiere la condición de Ley, pues de ley no tiene más que el nombre.

Es de sobra sabido que "la aprobación otorgada por un órgano del Estado al acto realizado por otro órgano estatal, no modifica la naturaleza jurídica de dicho acto", como es el caso de la aprobación legislativa otorgada a los actos administrativos. Así, el acto impropriamente denominado "LEY ESPECIAL AUTORIZANDO", que puede dar origen a pensar se trata de una "LEY DE RATIFICACION", en cuanto la palabra autorización la sustituycamos por la de aprobación. La denominada "ley especial", es en definitiva una simple y pura autorización adoptada por el órgano legislativo en forma y por procedimientos legislativos que,

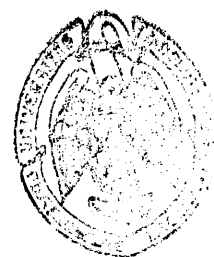
incluso considerada desde el punto de vista de la forma y el procedimiento, se diferencia del mismo procedimiento legislativo por importantes particularidades que lo distinguen claramente del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de los textos de los proyectos de ley. Basta para poner de manifiesto lo que llevamos dicho, el hecho fundamental de que en materia de ratificación de tratados internacionales, en los casos de preceptiva intervención del Legislativo, la iniciativa legislativa se halla normalmente en manos del Ejecutivo y la discusión del articulado y las propuestas de enmienda, reserva o reforma del texto del tratado discurren -- como se verá más adelante -- por cauces completamente distintos.

Rd. 54.263

63

307

C A P I T U L O T E R C E R O



BIBLIOTECA
DE DERECHO

CAPITULO III. -LA ORDENACION DE COMPETENCIAS INTERNACIONALES A PARTIR DEL DECRETO DE 1 DE NOVIEMBRE DE 1936I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La estructura constitucional de los Estados del siglo XIX y XX, herederos de los principios de 1789, tienen como fundamento de su estructura orgánica el principio de limitación del poder absoluto, atribuyendo las distintas funciones a distintos Organos del Estado. Este principio que se manifiesta, incluso, en aquellos Estados que teórica y formalmente pretenden combatirlo, conduce, necesariamente, a la organización de un sistema de distribución por funciones de la actividad de la Administración. De aquí, que, para los teóricos de la Ciencia Política, la forma de cristalizar, en la práctica, esta distribución de funciones, competencias o actividades, expresa la existencia de una determinada fórmula de Gobierno y nos define la naturaleza de este más que la del propio Estado.

En el presente la Ley Orgánica del Estado establece el llamado "sistema español" en la forma de regular el regimen de competencias entre los diferentes órganos del Estado, expresando que los fines que ha de cumplir el Estado se realizarán por los "órganos adecuados", conforme al principio de "unidad de poder" y ejerciéndose las diferentes competencias según el principio de "coordinación de funciones" (1), cuyo buen funcio-

namiento pretende asegurar la Ley de 14 de julio de 1972 (2).

A pesar de esta nota distintiva del sistema español, en su forma de entender el ejercicio de las competencias estatales, según la cual los órganos del Estado concurren "coordinadamente" en el ejercicio de las funciones que les han sido atribuidas por las Leyes Fundamentales, sin afectar la unidad del poder, deja a salvo, la idea sustancial, es decir: la irrenunciabilidad de las competencias o funciones constitucionales, que no se encuentra excluída del sistema español.

Los órganos del Estado actúan sometidos a las Leyes Fundamentales, y no pueden alterar, por decisión propia, el orden de competencias estatales o la coordinación de funciones, establecida en las mismas. Según la ley los órganos adecuados para ejercitar una función, no pueden hacer dejación de la misma. Es más pueden recurrir contra las actuaciones de otros órganos del Estado en la esfera funcional que le es propia (3).

Las competencias otorgadas, pues, por una Ley Fundamental, no pueden ser consideradas como renunciables. Tal consideración nos llevaría a concluir la futilidad, por no decir inocuidad, de las Leyes Fundamentales (4). Por lo tanto, el ejercicio de las competencias o funciones, tal como

han ido plasmándose en una concreta distribución recogida por el ordenamiento constitucional, debe acomodarse a sus propios principios materiales (5). Así, tendremos que concluir, necesariamente, que el ejercicio de las mismas por un órgano inadecuado supone la nulidad de lo actuado y deja abierta la vía de responsabilidad exigible. Rodrigo Fernández Carvajal, llega incluso a extender este principio a la persona del Caudillo, cuando afirma que "la radicación del poder constituyente originario en el Jefe del Estado y del constituido o de revisión en las Cortes y en la Nación configura el proceso constituyente... como una especie de otorgamiento o concesión unilateral escalonado en siete actos sucesivos (u ocho si se tiene en cuenta la Ley de 9 de marzo de 1946, modificativa de la creadora de las Cortes) y una revisión actualizadora de las Leyes ya dictadas; a través de las disposiciones adicionales de la Ley Orgánica del Estado; revisión que apareció, de hecho, confundida con el último acto de otorgamiento. Se trata de un sistema de fundación constitucional monárquico que ha dado paso a un sistema de revisión constitucional popular, esto es, que ha supuesto una renuncia espontánea y gradual, pero irrevocable, a la inicial concentración en Franco de "todos los poderes del nuevo Estado". Y dado que hoy día la materia constitucional está prácticamente agotada, puede afirmarse que el poder constituyente originario del Caudillo está prácticamente agotado también". (6)

El tema, considerado desde el punto de vista de las competencias internacionales del Consejo de Ministros o Gobierno de la Nación, se traslada

con otras características al derecho administrativo, cuando una norma constitucional establece una competencia, esta debe ejercerse por el órgano que la tenga atribuída como propia y será irrenunciable, no pudiendo alterarse sino en los supuestos extraordinarios previstos en las Leyes. La diferencia radica en la sanción aplicable en cada caso de incumplimiento. Mientras en Derecho administrativo la incompetencia solo acarrea la nulidad del acto cuando es manifiesta y absoluta, en Derecho constitucional, no cabe la supervivencia jurídica del acto, sino actúa el órgano competente. La nulidad es radical e insubsanable, implicando la responsabilidad del órgano actuante y en su caso del Estado, particularmente, si esta responsabilidad la llevamos a la esfera de la responsabilidad internacional y se produce por manifestaciones de la voluntad del Estado en obligarse por un tratado o convenio internacional, hecha en contravención de una norma fundamental del derecho interno, es decir, inconstitucionalmente.

El tránsito del Estado español configurado por la Constitución de 9 de diciembre de 1931, al régimen del 18 de julio, se realiza en torno a la Suprema Magistratura de la Nación, que, desde los Decretos de 24 de julio de 1936 (7) y de 29 de septiembre del mismo año (8) adquiere las

prerrogativas y potestados que, en lo fundamental y por lo menos en el plazo de las disposiciones transitorias conserva y conservará hasta que se cumplan las previsiones sucesorias (9).

Nos hallamos en presencia de un hecho político de profunda significación que no debemos perder de vista al estudiar "el encuadramiento del orden nuevo en un sistema institucional" (10) pues ha permanecido inalterado y ha incidido de forma constituyente en la progresiva transformación institucional iniciado en los años de la guerra civil con la promulgación del Fuero del Trabajo y en especial a partir del 17 de julio de 1942, momento inicial del proceso de "autolimitación para una institución más sistemática del Poder" (11). Proceso que podemos considerar como prácticamente concluído y agotadas las facultades y prerrogativas constituyentes del Caudillo. Sin que por ello, es decir, con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, pueda entenderse cerrada la etapa institucionalista del Estado del 18 de julio. Por un lado a Franco le es posible legislar per se con valor constitucional acerca de algunas cuestiones, como, los principios reguladores de la nacionalidad o el estatuto jurídico de las regiones. Aunque no imposible, resulta inadmisibles aceptar pueda en este momento notificar la competencia y composición de los diversos órganos constitucionales, ni ensanchar los límites de las prerrogativas que corresponden al Jefe del Estado. Finalmente lo que no es posible es "modificar el sistema de revisión constitucional popular" ni pueda, transmitir a su

sucesor otros poderes que los constitucionalmente definidos.

El proceso constituyente basado en la "Dictadura soberana", lleva intrínseco la auto destrucción de sus poderes originarios y así se halla expresamente reconocido en las disposiciones transitorias de la Constitución española, puesto que "las atribuciones concedidas al Jefe del Estado por las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, así como las prerrogativas que le otorgan los artículos sexto y trece de la Ley de Sucesión, subsistirán y mantendrán su vigencia hasta que se produzca el supuesto en que hayan de cumplirse las previsiones de la Ley de Sucesión (12), hasta entonces "la Jefatura del Estado, la Jefatura Nacional del Movimiento, y la Presidencia del Gobierno corresponderán con titularidad vitalicia, al Caudillo de España y Generalísimo de los Ejércitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley de Sucesión y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado, en relación con los artículos 16 y 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939. Todo ello sin perjuicio de las potestades que otorgan al Jefe del Estado los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica del Estado, en función de las disposiciones anteriormente citadas" (13). Nos hallamos pues, ante una realidad que ha incidido profundamente, tanto en la esfera del derecho interno como en la esfera de las obligaciones internacionales del Estado de origen convencional. Sin embargo, esta realidad de la Suprema Magistratura del Estado que mediante un largo proceso de "otorgamiento" ha plasmado en derecho constitucional interno en una fórmula de

distribución de competencias y funciones a los distintos órganos del Estado de conformidad a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones que ha de ser respetado incluso por Franco en virtud de la intrínseca naturaleza pactista del otorgamiento (14), en la esfera internacional, y de modo particular en la formación de la voluntad del Estado y las formas en que ésta ha sido manifestada internacionalmente ha dado origen a una "praxis" constantemente entrecortada y sobresaltada por la presencia de los inevitables casos de excepción.

De aquí la conveniencia que tiene, a los efectos de nuestro estudio, hacer un breve recordatorio de como tuvo lugar esta concentración de "todos los poderes" en la figura del Generalísimo" que, en definitiva, marca el tránsito de la República democrática definida por la Constitución de 1931 (15) a la "Dictadura constituyente" de una "Monarquía limitada" .(16)

EL PROCESO DE CONCENTRACION DE "TODOS LOS PODERES"

La concentración de "todos los poderes" que tiene su origen en el Decreto num. 1 de 24 de julio de 1936 en virtud del cual la Junta de Defensa Nacional "asumió todos los poderes del Estado" y "la representación legítima del país ante las potencias extranjeras" (17), podemos entenderla como la consecuencia de una crisis político-constitucional que no ha podi-

do ser resuelta, técnicamente hablando, por la vía del Golpe de Estado (18). Este fracasado Golpe de Estado debido, fundamentalmente, a no haber logrado imponerse en todo el territorio de la Nación, es más que únicamente logró triunfar en las zonas menos urbanas e industrializadas del país ni consiguiera alcanzar el control de la Capital del Estado, lo que equivale a decir, los mecanismos de la Administración Central, ha dado lugar a la prolongación de una situación de hecho que ha sido definida como de "total vacío institucional" (19). Ahora bien, esta idea no deja de ofrecer serios inconvenientes. En primer lugar, no cabe pensar que ese "total vacío institucional" se produjera ni se tuviera conciencia del mismo como tal en todo el territorio del Estado, sino únicamente en aquellas zonas del país controladas por las fuerzas político-militares alzadas contra los órganos políticos de la Administración Central, y aun respecto a estas últimas, no parece que ese vacío existiera como tal desde las horas iniciales del Alzamiento (20).

Por otro lado, podemos considerar que la proclamación del Estado de guerra en las bases territoriales que escaparon al control del Gobierno Provisional de la República no merezca la estimación de fórmula jurídica de legitimación.

Una respuesta afirmativa nos llevaría a la conclusión de que el Ejército, o los cuadros de mando regionales y provinciales del Ejército que, en las zonas controladas por el Alzamiento, desde el principio del mismo o las

controladas con posterioridad, constituía la única organización, eran los depositarios de la "soberanía nacional".

Ahora bien, caso de aceptar esta respuesta como válida, debemos preguntarnos hasta que punto, los hombres que asumieron el mando en la Zona Nacional, se sintieron, en los primeros momentos, comprometidos o desligados, de toda relación de continuidad constitucional con la República del 14 de abril, es decir, como los legítimos continuadores de un Estado identificado, a efectos internacionales, con la República y la Constitución de 1931 y demás leyes complementarias (21).

Podemos plantear la cuestión del modo siguiente hasta qué punto el dominio de Madrid por las fuerzas dependientes del Gobierno Provisional de la República, la prolongación de las operaciones militares hasta el 1º de abril de 1939, dió origen a unas consecuencias que desvirtuaron las motivaciones iniciales del 18 de julio? (22) Esta cuestión sino absolutamente cierta para todos los grupos político militares alzados el 18 de julio de 1936, si podemos considerarla relativamente válida con relación a cada uno de ellos y a los matices de sus respectivas ideologías y credos políticos. Por ello no debemos olvidar que el limitado reconocimiento del nuevo Gobierno durante los años de la guerra civil. Reconocimiento internacional que fue, pasado el "día de la Victoria" interceptado por las circunstancias internacionales que rodearon la Segunda Guerra Mundial y su inmediata postguerra (23), vino a consolidar una situación de

anormalidad y el nuevo regimen "hubo de acudir a la combinación y atemperamiento recíproco de las teorías políticas preexistentes", yuxtaponiendo dos ideologías políticas: una tradicional y otra totalitaria" como la base más firme de oposición a las fuerzas del Gobierno Provisional de la República y más adptables a las fuerzas políticas en presencia durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, si hacemos excepción de ciertas minorías, no existen pruebas de que tal situación fuera, tal como se desarrolló posteriormente, verdaderamente deseada y buscada originariamente. Una situación de la que cabe pensar no han desaparecido totalmente, a pesar de poderse considerar acabado el proceso "constituyen" de la "dictadura soberana" y en tal dirección debemos entender las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Estado. De lo contrario habría que dar por válidas las interpretaciones que van en el "proceso constituyente de la Dictadura", un esfuerzo de pseudomórficos ensayos de democratización". (24)

Esto nos lleva a pensar que la creencia de llevar a cabo un Golpe de Estado, es decir, algo técnicamente hablando, limitado en el tiempo y en sus objetivos hizo que los hombres que asumieron el mando en la España Nacional, respetaran, aunque dejando en suspenso su aplicación dado que se hallaban en manos del Gobierno Provisional de la República la estructura orgánica de los poderes públicos, singularmente en la Esfera de la Administración, a pesar de haber caído fuera de su control. (25)

En primer lugar no existe ninguna disposición por el Alto Mando de la Junta de Defensa Nacional que de modo expreso y sin abigüedades declare derogada la Constitución de 31 de diciembre de 1931 (26)

Por el contrario, pueden ser citadas abundantes manifestaciones oficiales de las fuerzas alzadas contra el Gobierno Provisional de la República, en las que, con diferentes matices, se afirma una cierta voluntad de defender el orden constitucional (27).

EL DECRETO DE 1 DE NOVIEMBRE DE 1936

No obstante, a partir de 1 de noviembre de 1936 (28) si es posible imaginar la existencia de ese "total vacío institucional" de que habla Sánchez Agesta (29). Ahora bien, esta realidad, que a partir de esta fecha puede merecer cierto reconocimiento con respecto a la España Nacional, debe ser matizada, dado que, la Junta no suprimió la estructura del Estado definido en la constitución de 1931 en virtud de "ninguna disposición derogatoria" (30), sino que procedió a ignorar su existencia, lo cual le permitía declarar la ilegalidad de todo aquello que desde un principio fue considerado como expresión de intereses opuestos o fuente de dificultades en vistas al éxito de las operaciones (31).

Así, faltan los necesarios elementos para decidir si el Decreto de 24 de julio de 1936, por el que se constituyó la Junta de Defensa Nacional (32), es una medida derogatoria de la legalidad republicana, la expresión inicial de un nuevo orden jurídico o una simple peripecia política al margen del

Derecho, que el devenir de los acontecimientos militares habría de consolidar, viéndose obligada a partir de ese instante, a buscar, primero una justificación legal, y luego su propio marco institucional.

Esta forma de considerar el problema viene apoyado por el hecho de que todavía a finales de 1938, el Decreto de 1 de octubre, se limita, tímidamente, a crear la llamada "Junta Técnica" (33). Todo lo cual nos lleva a pensar que la Junta de Defensa Nacional que "asumió todos los poderes" fue una modalidad de las Juntas constituidas en situaciones críticas o de emergencia para gobernar interinamente, mientras persistían las circunstancias que impedían el normal funcionamiento de las instituciones (34).

Al este respecto, no dejan de ofrecer interés el estudio de las disposiciones promulgadas por la Junta entre julio y noviembre de 1936 (35). En su mayoría, presentan como una doble faz, es decir, que al tiempo que suspenden la aplicación de las instituciones republicanas, y en este sentido son disposiciones "desconstituyentes", intentan fundamentar jurídicamente tales medidas en la propia legalidad que combaten, para crear, al mismo tiempo una situación de hecho nueva, aparentemente transitoria, pero que las circunstancias hicieron irreversibles (36) y en este sentido son el origen del nuevo Estado.

Esta perspectiva es, por otro lado extremadamente elocuente, pues nos re-

vea que entre el régimen del 14 de abril y el del 18 de julio no es posible evitar cierto nexo de continuidad (37) que se manifiesta con mayor claridad en la esfera de la Administración () y en la de la representación legítima ante las potencias extranjeras (). Esto nos obliga a concluir la imposibilidad de concebir las disposiciones posteriores al Decreto de 24 de julio de 1936 como el principio y origen del proceso institucionalizados consagrado en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, si, al mismo tiempo, no las entendemos como etapas de un proceso, "desconstituyente". Máxime cuando la vigencia o no de muchas de dichas disposiciones se halla en función del predominio de una u otra de estas dos vertientes. ().

Siin embargo, entre julio y noviembre de 1936 ha transcurrido el tiempo suficiente para percatarse de que el fracaso del original Golpe de Estado, la evolución de la política y las relaciones internacionales en torno a la guerra de España ha dado origen a una situación nueva de naturaleza distinta (339).

Es en estas circunstancias cuando se dicta el Decreto de 1 de noviembre de 1936 por el que fueron declaradas "sin ningún valor y efecto todas las disposiciones que, dictadas con posterioridad al 18 de julio... no hayan emanado de las autoridades dependientes de mi mando, la Junta de Defensa Nacional o de los organismos constituídos por la Ley de 1 de octubre..." (410). Igualmente se encargaba a la Comisión de Justicia de la Junta Técnica

para que examinase las Leyes, Decretos, Ordenes, Reglamentos y Circulares anteriores a dicha fecha al objeto de proceder a la derogación de todas aquellas disposiciones contrarias a los "intereses nacionales". Sin embargo, la labor de la Comisión de Justicia de la Junta Técnica no se vió reflejada en ninguna disposición derogatoria. Quizá ello fuera debido a como el propio decreto de 1 de noviembre declara "la misma naturaleza del movimiento nacional no precisaba de disposiciones derogatorias".

II. - LAS COMPETENCIAS DEL JEFE DEL ESTADO

EN LAS LEYES DE 30-I-1938 y 8-VIII-1939

Este conato de ruptura que se inicia en el Decreto de 1 de noviembre de 1936 queda definitivamente consagrada en el preámbulo de la Ley de 30 de enero de 1938 (42) por el cual la Administración del Estado recobra su tradicional perfil reorganizándose los tradicionales Departamentos Ministeriales, sobre la base de un Ministro asistido de un Subsecretario, al frente de cada Departamento. No obstante, el Jefe del Estado "conserva la representación legítima del país ante las potencias extranjeras", como expresión exterior de la "suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general" (43) y titular del "poder exterior" por el hecho de continuar vinculada la Presidencia del Gobierno o a la Jefatura del Estado (44).

A partir de la Ley de 30 de enero de 1938 queda establecido que "al Jefe del Estado corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general, las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado,

adoptarán forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan normas principales del ordenamiento jurídico del país, y Decretos en los demás casos (45). En virtud de esta misma Ley "la Administración Central del Estado se organiza en Departamentos Ministeriales, al frente de los cuales estaría un Ministro asistido de un Subsecretario. Además, "Los ministros quedaban subordinados a la Presidencia" al tiempo que ésta "quedaba vinculada al Jefe del Estado" (46).

Em principio nos hallamos ante un complejo sistema de vinculaciones y subordinaciones, cuya explicación no puede ser encontrada en el hecho de "la rapidez con que hubo de proveerse a la organización embionaria del Estado" que le "imprimió de modo necesario, un carácter de provisionalidad..." (47). Más congruente es pensar que la "falta de medidas derogatorias" y la necesidad de subsanar de alguna manera el carácter originario de la adquisición del título de Jefe del Estado asumido motu proprio por el General Franco en sustitución del de "Jefe del Gobierno del Estado español" que le fué reconocido en la histórica reunión del 29 de septiembre (48), obligaron a este complicado juego de vinculaciones que la Ley de 8 de agosto de 1939 (49) viene a modificar y completar. En su artículo 7º, aparte de confirmar lo dispuesto en el art. 17 de la Ley de 30 de enero de 1938, añadía que el Jefe del Estado podría "sin estar precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razones de urgencia así lo aconsejen, toda clase de disposiciones y resoluciones, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquel de tales disposiciones y reso-

luuciones" (50). A esto hay que añadir la supresión de la Vicepresidencia del Gobierno, que pasaba a depender de la Presidencia -- vinculada al Jefe del Estado -- así como los organismos y funciones que dependían de aquella (51). Igualmente se creaba el Alto Estado Mayor (52) y la Junta de Defensa Nacional (53), la primera "a las órdenes directas del Generalísimo" y la segunda "bajo la Presidencia del Generalísimo".

Esta máxima concentración de poderes y potestades, que desbordan con mucho "todos los poderes del Estado" asumidos por la Junta del 24 de julio de 1936 en la persona del hasta entonces "Jefe del Gobierno del Estado español" constituye el fundamento real del "principio de unidad de poder" y se mantiene en la esfera de las formas de manifestación del consentimiento del Estado español en obligarse por un tratado o convenio internacional inalterada con independencia del proceso de autolimitación del poder que se inicia con la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 y culmina en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

Así, la figura de la Suprema Magistratura del Estado podemos estudiarla desde el punto de vista de sus prerrogativas internacionales, con perfecta continuidad y dentro de los mismos términos durante el largo periodo de tres décadas, a pesar de las profundas modificaciones que en virtud del principio de coordinación de funciones han introducido tanto en la estructura orgánica del Estado como respecto a los poderes del Jefe del Estado las

diferentes Leyes Fundamentales y otras complementarias que confirman y ratifican al General Franco en la totalidad de los poderes asumidos, aunque a título personal y vitalicio y en consecuencia de forma transitoria a efectos constitucionales (54).

Así pues, hasta el momento que se cumplan las previsiones sucesorias, las modificaciones introducidas por las Leyes Fundamentales que afectan a las competencias internacionales del Jefe del Estado, tienen, en última instancia una vigencia subordinada a una condición suspensiva.

Nos hallamos pues, ante una compleja realidad pseudomórfica que ha dado desde su origen a la Suprema Magistratura del Estado, órgano clave en la estructura y funcionamiento del Estado nacido el 18 de julio, una específica indefinición, que ha ido agudizando sus caracteres a lo largo del periodo de 30 años objeto de nuestro estudio.

El problema estriba en determinar el alcance de la incidencia de esta específica indefinición en las "potestades" y "prerrogativas del Jefe del Estado" como supremo representante de la Nación y personificación de la soberanía nacional pueda llegar a tener una vez cumplidas las previsiones sucesorias en la esfera de las relaciones internacionales respecto del sucesor del General Franco .

Esta indefinición que aparece el 29 de septiembre de 1936 y que se va agudizando a través de las mismas etapas que desenvuelve el proceso constituyente del nuevo regimen y que viene jalonado en forma diversa por las Leyes Fundamentales (55).

Dentro de los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el Jefe del Estado se encuentra facultado para ratificar toda clase de tratados internacionales o adoptar cualquier otra forma para expresar o manifestar el consentimiento del Estado español en obligarse por un tratado internacional, tanto en los términos del art. 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 como en la forma determinada por el párrafo segundo del art. 7º de la Ley de 8 de agosto de 1939. El requisito de la deliberación previa del Consejo de Ministros queda derogado por la segunda, reduciendo la obligación del Jefe del Estado a darle cuenta con posterioridad de las disposiciones o resoluciones adoptadas. En relación con los órganos legislativos el Jefe del Estado no se encuentra con ningún límite dado que las leyes de referencia le atribuyen las potestades legislativas del Congreso de los Diputados y del pueblo, en la constitución de 1931 (56).

Esta indefinición del Jefe del Estado, adquirirá una naturaleza y relieve distintos, según se relacione con el órgano legislativo (57), el pueblo español (58) la persona llamada a suceder en la Jefatura del Estado (59) los límites de la revisión constitucional (60) y el Gobierno de la Nación (61).

La Ley constitutiva de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942 que inician el proceso de creación de los cauces constitucionales para la participación del pueblo español en las tareas del Estado de acuerdo al principio de autolimitación para una institución más sistemática del poder. Sin embargo, en su expresión inicial, las Cortes Españolas, no cambian ni substancial, ni formalmente las prerrogativas internacionales del Jefe del Estado. El nuevo órgano en su artículo primero se define como "órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado", que tiene como "misión principal la preparación y elaboración de las leyes", cuya "sanción corresponde al Jefe del Estado que conserva la "suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general". Todo ello reduce la "misión principal de las Cortes Españolas a una simple actividad consultiva.

Con la ley de 17 de julio de 1942, se crea no obstante, en virtud del art. 19 (62) una nueva vertiente de ambigüedad en la especial definición del Jefe del Estado.

El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 agudiza, aunque de forma indirecta y relativamentr la existencia de una "zona de indefinido condominio de competencias entre el Jefe del Estado y las Cortes" al atribuírsele a las primeras unas facultades que no coinciden exactamente con las que se les reconocen en su propia Ley Constitutiva (63).

Es con la Ley de Referendum Nacional de 22 de octubre de 1945, en cuyo preámbulo se declara "cuando la trascendencia de determinadas Leyes lo aconseje o el interés público lo demande..." (64) cuando se inicia de forma clara las interferencias entre la "voluntad de la Nación" y el "juicio subjetivo de sus mandatarios", aunque solo sea en el plano hipotético de las previsiones de futuro.

La Ley de regimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 que según el discurso de Sánchez Agasta se alinea en el "proceso de sujeción del Estado y de la Administración pública al Derecho", "responde al mismo tiempo a una de las mafinas tradiciones de nuestro pensamiento jurídico (65) y que tendremos ocasión de ver en detalle al estudiar las competencias internacionales del Consejo de Ministros, mantiene, no obstante, el problema en los mismos términos de 1938 y 1939 al continuar vinculadas en la misma persona la doble titularidad de Jefe del Estado y Presidente del Gobierno.

La Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947 agrava esta indefinición de la Suprema Magistratura de la Nación, al introducir la doble modalidad que puede revestir al sucesor: es decir, Rey o Regente (66),

(Con la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958 se fijan los límites para el ejercicio de las funciones atribuidas a los dis-

tintos órganos del Estado e incluso se señalan los límites de la potestad para revisar las Leyes Fundamentales (67).

Las normas contenidas en la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 señalan la especial posición que, en relación con las potencias extranjeras y las prerrogativas para comprometer internacionalmente al Estado, corresponden al Jefe del Estado, en cuanto representante supremo de la Nación y personifica la Soberanía Nacional. Sin embargo en ella se determinan expresamente, por vez primera a lo largo del periodo constituyente del "mandato" de Franco, y de forma expresa los límites de las prerrogativas del Jefe del Estado (68), las disposiciones de la Ley Orgánica del Estado (69), en correspondencia con la Ley Orgánica del Consejo del Reino (70), podemos considerarlas al tiempo que último acto del periodo constituyente el primero de una fase de revisión constitucional (71).

LA LEY ORGANICA DEL ESTADO DE 10 DE ENERO DE 1967

La Ley Orgánica del Estado culmina la evolución de nuestra dictadura constituyente que se realiza según R. Fernández-Carvajal en cinco etapas (72).

A los efectos que aquí nos interesan, es indiferente que este proceso haya

estado deliberadamente orientado a instituir un sistema de separación de poderes a partir de la inicial concentración determinada por la Ley de 8 de agosto de 1939 o que por el contrario sea algo a la vez más complejo y más simple. Algo donde el poder del Jefe del Estado va transformándose en un poder asistido, sin que la inicial concentración de poderes a su favor sea objeto de expresa rectificación mientras no se cumplan las previsiones sucesorias, pero que, automáticamente, se transformará en un poder limitado cuando pierdan vigencia la cláusula transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado (73) y el art. 1º de la Ley de 14 de julio de 1972 (74).

Desde el punto de vista del "Poder exterior del Estado" (75) es indiferente la existencia o no "del obstáculo del principio o teoría de división de poderes" (76), dado que, como ya hemos tenido ocasión de contemplar en la esfera de las relaciones y representación legítima con las potencias extranjeras el poder y competencias exteriores del Estado son atribuidas unitariamente al Ejecutivo (76). Se trata, en último término de un poder limitado o controlado, en ningún caso de un poder dividido.

Por otro lado si entendemos ese poder exterior del Estado como expresión de la "soberanía" que, durante largo tiempo ha servido para definir una situación en la cual los Estados se encontraban completamente libres para actuar y desvinculados de toda obligación, no encontramos que en la actualidad esa interpretación no es aceptable, de aquí que, hoy día la mayor parte de los autores prefieran recurrir al término "competencia" para

definir el estatuto internacional del Estado entendido como "conjunto de competencias y prerrogativas que son definidos y delimitados por el derecho internacional". Así, el hecho de que los Estados dispongan en pleno derecho de la totalidad de las prerrogativas internacionales, esto no significa que estas sean determinadas, libre y arbitrariamente, por los Estados mismos. Así, ningún Estado tiene derecho a considerar como nacionales sometidos a su exclusiva autoridad a todos los hombres que hablan su lengua, practican su religión o pertenezcan a una determinada raza (77). Ahora bien, si el derecho internacional, a través de la competencia territorial y la competencia personal determina los límites dentro de los cuales cada Estado puede ejercer su soberanía y permite a los Estados un margen de iniciativa considerables, en ningún caso podemos concebir que la división del mundo en nacionales, se limite a una concepción banal del espacio (78), es decir, una separación arbitraria del mismo, sino por el contrario, sino como un sistema de relaciones (79).

En cierto sentido es un contrasentido hablar de "unidad de poder", en la misma medida que lo es hablar de "unidad de mando". Por otro lado, la existencia de límites o el ejercicio colegiado del poder, no quieren decir, ni de lejos que éste se divida allí donde el límite se fija o divida en tantas partes como personas componen el órgano colegiado o los órganos que concurren para el ejercicio del poder. En este terreno el pueblo de Roma que al decir de L. Homo "han encarnado el espíritu práctico... que dió nacimiento a un modelo inolvidable" (80). Ahora bien, "las

bases esenciales de la Constitución republicana descansaban sobre la solución dada a dos cuestiones decisivas: "el imperium" y "la potestas" (81)

Según Mommsen "los romanos llamaban al poder público imperium y potestas, el imperium designaba el poder público supremo que comprendía la jurisdictio y el mando militar" (82), así como "el poder ilimitado de mandar", dar órdenes u ordenar en la Roma de los reyes concentrado en una sola mano y en la Roma republicana pertenece, igualmente, bien que limitado, a los consules". Ahora bien el imperium que tenían los consules no era exactamente el imperium de los antiguos reyes etruscos. De aquí que los romanos distinguieran entre el "imperium domi", es decir, el que se ejerce en la "civitas" y viene limitado por el imperio de la Ley y el "imperium militiae" que tenían los consules cuando se ponían al mando del ejército y traspasaban la primera piedra militar que limitaba el "pomerium".

La "par potestas es la base colegial y limitada en el tiempo para el ejercicio del "imperium domi".

Ahora bien, no deja de ser curioso observar como las más profundas innovaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado hacen referencia los límites en el ejercicio de lo que lo que era conocido entre los romanos como "imperium militiae" es decir, a la "paz y la guerra" (83) a la plena soberanía (84) a la "integridad territorial" (85) y a la "jurisdictio" (86), y todo ello

aun manteniéndose en los términos de la Ley de Sucesión, es decir, a pesar de mantenerse la indefinición del Jefe del Estado en virtud de las Leyes de 1938 y 1939.

Pero hasta que llegue el momento de que se cumplan las previsiones sucesorias, a partir del cual, por un automatismo legal y al menos cuando la persona llamada a suceder a Franco en la Jefatura del Estado, lo sea a título de Rey (87) quedará consolidado el sistema de "coordinación de funciones" que definen las Leyes Fundamentales, la figura del Jefe del Estado no podrá ser claramente separada y diferenciada del principio de "unidad del poder" y el Jefe del Estado seguirá presentándonos como "personificación" del principio de unidad de poder (88), con la característica indefinición y carencia de límites o controles que se deriva de la vigente ley de 8 de agosto de 1939, que subyace en la figura del Jefe del Estado que se perfila en el Título II de la Ley Orgánica del Estado, como posible monarquía limitada (89), en la que el Jefe del Estado necesita el "refrendo" de sus ministros para todos sus actos (90), y al que ni siquiera se le reconoce el más pequeño "acto dispensado de refrendo", como los que se le reconocen en el art. 16 de la vigente constitución de la V República Francesa al Presidente de la República (91).

De acuerdo al artículo sexto de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero 1967

corresponde al Jefe del Estado, a título de Rey o Regente: la suprema representación de la Nación; la personificación de la soberanía nacional, el ejercicio del poder supremo político y administrativo, sancionar y promulgar las leyes y proveer a su ejecución; ejercer el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; velar por la seguridad del Estado en el exterior; conferir, con arreglo a las leyes, empleos, cargos públicos y honores; acreditar y recibir a los representantes diplomáticos; y realizar cuantos actos corresponden con arreglo a las Leyes Fundamentales del Reino,

Sin embargo nada se dice de forma expresa, como hacia la Constitución de 9 de diciembre de 1931 (92) si le corresponden o no las prerrogativas de "declarar la guerra y firmar la paz" y negociar, firmar y ratificar los tratados y convenios internacionales". Por el contrario la Ley Orgánica del Estado en su artículo noveno y diez, se limita a establecer los límites de las facultades del Jefe del Estado, lo que si bien podría entenderse que salvo los casos expresamente señalados en los susodichos artículos el Jefe del Estado se le atribuyen las prerrogativas para negociar, firmar y ratificar los tratados y convenios internacionales como consecuencia de la facultad que le atribuye el artículo sexto de "acreditar a los representantes diplomáticos", no lo es menos que "corresponde al Presidente del Gobierno representar al Gobierno, representar al Gobierno de la Nación, dirigir la política general..." (93)

En realidad lo más frecuente o en todo caso lo habitual, es que la firma sea estampada por un agente o representante del Jefe del Estado al cual se le han otorgado, por parte del Jefe del Estado, los necesarios y suficientes poderes para cumplimentar la formalidad de firmar el tratado o convenio. Así, si por un lado los plenipotenciarios dependen de la sólo y única autoridad del Jefe del Estado y le representan personalmente en el momento de la firma de un tratado, ante el silencio guardado a este respecto por la Ley Orgánica del Estado, no debemos olvidar que son de aplicación las disposiciones de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 que atribuye al Consejo de Ministros la autorización para negociar y firmar los acuerdos internacionales así como la adhesión de España a los ya existentes (94).

Así, desde el punto de vista jurídico, las credenciales y poderes otorgados para firmar un convenio no implican necesariamente el derecho a firmar dicho convenio, ni ningún otro relativo a materias análogas, si previamente no ha habido el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza su negociación y firma (95). En este sentido debemos entender las disposiciones del Decreto de 24 de marzo de 1972 (96).

A pesar de haberse comparado las atribuciones conferidas al Jefe del Estado por la Ley Orgánica del Estado de 1967, con las que le eran reconocidas al monarca en el artículo 170 (97) de la constitución de 1812, por el

hecho de que tanto en una como en otra Ley Fundamental no hallan redactados estos límites en forma negativa. Sin embargo, la Ley Orgánica del Estado se halla más cerca de las Constituciones de 1869 (98) y 1876 (99) en las que el Consejo de Ministros ejerce las competencias internacionales en nombre del Rey (100) o el Rey no puede ejercer sus competencias internacionales sino es "en Consejo" (101), o como dice la Ley Orgánica del Estado: "El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros" (102).

Así mientras la Constitución gaditana se limitaba de decir los actos que el Rey "no puede realizar" (103) o "no puede realizar sin el consentimiento de las Cortes" (104). La Ley Orgánica del Estado prescribe que para el ejercicio de sus competencias internacionales el Jefe del Estado debe hacerlo por medio del Consejo de Ministros (105), es de suponer que para todo lo referente a la "autorización de la negociación y firma" y la "adhesión".

No obstante y en virtud de la prerrogativa que tiene el Jefe del Estado para "sancionar y promulgar las leyes y proveer a su ejecución" (106), hay que suponer que a el corresponde la "sanción" definitiva de todos aquellos actos internacionales que, para su ejecución, precisan de medidas de orden legislativo (107).

No obstante, para determinados actos la Ley Orgánica diferencia entre

aquellos que el Jefe del Estado necesita estar asistido por el Consejo del Reino (108), una ley especial aprobada por las Cortes (109), o un acuerdo o autorización de las Cortes (110).

Así el Jefe del Estado deberá ser asistido por el Consejo del Reino para:

- a) Proponer a las Cortes aquellos actos que requieran una ley, acuerdo o autorización de las mismas (111)
- b) Devolver a las Cortes, para nuevo estudio, una ley por ellas elaborada (112)
- c) Adoptar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior o el sistema institucional del Reino esten amenazados de modo grave e inmediato, dando cuenta documentada a las Cortes
- d) Someter a Referendum Nacional los proyectos de Ley trascendentales, cuando ello no sea preceptivo (113)

Por otro lado necesita una ley especial aprobada por las Cortes:

- a) Para ratificar tratados o convenios que afecten a la plena soberanía y a la integridad territorial española (114)

- b) Para declara la guerra y acordar la paz (115)
- c) Realizar los actos a que hace referencia la Ley de Sucesión (116)
y los que vengan determinados en otros preceptos de las Leyes
Fundamentales del Reino (117)

Además el Jefe del Estado necesita un acuerdo o autorización de las Cortes para los casos que, requiriendo su intervención, no precisan de una ley especial aprobada por el Pleno de las mismas (118).

Finalmente tenemos que el Jefe del Estado necesita que su firma vaya siempre refrendada por la del Presidente del Consejo de Ministros o el Ministro deAsuntos Exteriores (119).

1. - Ley Orgánica del Estado, art. 2, II
2. - Ley 37/1972, de 14 de julio, de procedimiento de la coordinación de funciones de los Altos Organos del Estado. Publicada en el B.O. del E., num. 171 del 18 de julio.
3. - Vid nota 2.
4. - La promulgación coyuntural de las mismas viene recogida por la anomalía de que en ocasiones se les llame Leyes Fundamentales del Estado y en otras ocasiones de la Nación.
5. - R. Fernández-Carvajal, "La Constitución Española", pag. 21-2
6. - R. Fernández-Carvajal, Op. cit., pag. 20-1
7. - Publicado en el B.O. del día 25. Art." Se constituye una Junta de Defensa Nacional que asume todos los poderes del Estado y representa legítimamente al país ante las potencias extranjeras..."
8. - Publicado en el B.O. del 30. En su art. 1º se dispone: "En cumplimiento de acuerdo adoptado por la Junta de Defensa nacional, se nombra Jefe del Gobierno del Estado Español al Excmo. Sr. General de División, D. Francisco Franco Bahamonde, quien asumirá todos los poderes del nuevo Estado".

Es curioso observar que el General de División Francisco Franco es nombrado por la Junta "Jefe del Gobierno del Estado Español" y no "Jefe del Estado" como debiera hacer pensar el hecho de asumir todos los poderes que la Junta de Defensa Nacional se arrogó por el Decreto de 24 de julio.

El art. 5 en virtud del cual "quedan derogadas y sin vigor cuantas disposiciones se opongan a este Decreto" es de suponer se referirá a todas aquellas disposiciones de rango inferior al Decreto en cuestión.

9. - Vid Ley 28/1972 de 14 de julio
10. - Ley de 17 de julio de 1942, Preámbulo
11. - Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, Preámbulo
12. - Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, Primera de las disposiciones transitorias
13. - Ley de 14 de julio de 1972, art. 19. - "Corresponde al Jefe del Estado: Decidir cuantas cuestiones puedan plantearse entre los Altos Organos del Estado, para garantizar y asegurar el regular funcionamiento de los mismos y la debida coordinación entre ellos dentro de los principios de unidad de poder y coordinación de funciones, en conformidad con lo que disponen los artículos segundo y sexto de la Ley Orgánica del Estado y según el procedimiento establecido en la presente Ley".
14. - Idéntica naturaleza "pactista" que obedeciendo a una antiquísima tradición medieval pretenden tener todas las "cartas otorgadas" de las formas modernas del absolutismo.
15. - El art. 19 de la Constitución de 1931 definía a España como "una República democrática de trabajadores de toda clase" en la que "los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo".

Luis Jiménez de Asua, Presidente de la Comisión, expresó el espíritu del dictamen sobre el proyecto de la Constitución que se presentó a las Cortes con las siguientes palabras: "Hemos hecho una Constitución avanzada; deliberadamente lo decidió así la mayoría de los comisionados parlamentarios. Elaboramos una constitución de izquierda, pero no socialista. La Constitución que hemos redactado es democrática, iluminada por la libertad y de un gran contenido social. Por ser como es nuestro proyecto, resulta, aunque suene a paradoja, una obra conservadora... conservadora de la República."

16. - Aparte de teoría de una "Monarquía limitada" desarrollada por Rodrigo Fernández-Carvajal en su obra "La Constitución Española" Herrero Liñon en su obra "El Principio Monárquico", concibe la institución monárquica que aparece en nuestras Leyes Fundamentales como una Monarquía titular de la soberanía en su plenitud. Igualmente, se la concibe en una obra colectiva recientemente aparecida como una "Monarquía arbitral".

En último término, dos obstáculos impiden dar una respuesta adecuada a esta cuestión y otras planteadas en nuestras Leyes Fundamentales. En primer lugar, la vigencia de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, fundamento y origen del principio de "unidad de poder" sobre el que reposa el vigente ordenamiento constitucional español. En segundo lugar, la dificultad de dar un tratamiento jurídico adecuado a una realidad de hecho, de la cual, en principio ignoramos, a ciencia cierta, la totalidad de sus "vicios ocultos" y cuáles de estos se hallan subsanados. Lo mismo podría decirse de los llamados "justos títulos".

De esta forma la "vigente constitución española", resultante de un prolongado proceso "institucionalista" a base de "Leyes otorgadas", desde el inicial Fuero de Trabajo hasta la más reciente Ley Orgánica, y que con evidente "buena voluntad" se ha pretendido definir como "Constitución abierta", se aproxima más a una sistemática recopilación de normas constitucionales que R. Fernández-Carvajal considera prácticamente cerrada. Normas que ha ido decantando la coyuntura del azar político, es decir, que "la conciencia de tránsito y de adaptación progresiva con que el regimen español ha vivido, y sigue viviendo" aplica al orden constitucional la "dinámica de lo provisional" propio del quehacer político. Ello confiere a nuestro vigente ordenamiento constitucional "disperso" una alarmante imprecisión y ambigüedad en lo referente a las nociones fundamentales. Sin embargo, esta indefinición sobre o en torno a los fundamentos constitucionales y políticos del regimen, permite sigan discurriendo en su subsuelo, lo que puede ser considerado como las "supremas instancias del sistema", es decir:

- a) "La dictadura soberana" que definen las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939.
- b) Principios de muy distinto origen histórico y naturaleza política, difíciles de conciliar, pero que coexisten dentro del informalismo terminológico del sistema que a todos desfigura.
- c) Una extrema confusión relativa al futuro de ciertos elementos básicos pretendidamente definidos en nuestras Leyes Constitucionales. Así, dentro del marco de nuestras vigentes Leyes Fundamentales, a partir del momento de cumplirse las previsiones sucesorias y queden automáticamente derogadas las Leyes de 1938 y 1939 que constituyen la cobertura del principio de "unidad del poder", será difícil evitar que, independientemente del nombre que se les dé, el principio de "coordinación de funciones" tienda a convertirse en

un principio de "separación de competencias," cuando no, por uno de esos radicalismos que atacan periódicamente a nuestro país, al de "separación de poderes".

d) Por todo ello, "la Corona" como ha dicho L. Sánchez Agesta será "una institución", "no ya una magistratura personal como la del Jefe del Estado que se atribuye al Caudillo".

Es difícil, pues, imaginar, el porvenir de esta institución, sobre la cual existen ya más de media docena de definiciones.

17. - R. Fernández Carvajal, Op. cit., pag. 81, "La ocupación directa de "todos los poderes" no la hace Franco, sino más bien la Junta de Defensa Nacional, fruto espontáneo del levantamiento del 18 de julio; ya en el Decreto de 24 de julio del 1936, por el que se autoconstituye esta Junta, se emplea la expresión 'todos los poderes'. El fundamento de la legitimación de Franco no es pues, una adquisición originaria, sino derivativa. Lo que si supone una adquisición originaria es el título de Jefe del Estado, que asume motu proprio, sin duda para evitar equívocos sobre el carácter real de su función, y en armonía, por lo demás, con el criterio expresado por la mayoría de los generales y jefes concurrentes a la histórica reunión del aerodromo de San Fernando (próximo a Salamanca) del día 29 de septiembre. En esta reunión leyó el general Kindelan, un proyecto de Decreto preparado por el y Nicolás Franco, cuyo artículo 3º decía así: "La jerarquía del Generalísimo llevará anexa la función de Jefe de Estado mientras dure la guerra, dependiendo del mismo, como tal, las actividades nacionales: política, económica, sociales y culturales, etc." Cotejado con este inicial proyecto, el Decreto de la misma fecha ofrece cuatro modificaciones importantes: a) la titulación de "Jefe de Estado" se sustituye por la de "Jefe de Gobierno del Estado

español"; concesión, según parece, del presidente de la Unta, general Cabanellas, contrario al mando único. b) Se suprime la cláusula resolutoria 'mientras dure la guerra'; parece tendía a configurar más bien una dictadura comisoria que una dictadura constituyente, c) mientras el proyecto se limitaba a crear el cargo de Generalísimo y a vincular a el la función de Jefe de Estado, el Decreto finalmente aprobado separa ambos cargos, aunque establezca entre ellos una unión personal, d) en fin, al proyecto no está concebido intuitu personae; no hay en el todavía mención nominal de Franco, contra lo que ocurre en el Decreto. Véase A. Kindelan: "Mis cuadernos de Guerra" (Madrid, 1945)

B. Crozier: "Franco (A biographical History) (London, 1967, pag. 214)

18. Igualmente tiene caracter excepcional, impuesto por la técnica del "golpe de Estado" y las circunstancias del conflicto armado que del mismo se derivan el Decreto-ley de 22 de octubre de 1936, por el que se dispone que, desde la fecha del Alzamiento Nacional "y hasta que se dispusiera lo contrario se consideraba en suspenso el Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de febrero de 1911, así como los restantes preceptos de la Ley de referencia" en cuanto fuesen incompatibles con la concentración de poderes que el momento exigía. Situación que se perpetuaría hasta 1952, fecha en la que bajo nueva redacción fué restablecido por Ley de 20 de diciembre el Capítulo V de la Ley de 1 de febrero de 1911.
19. - L. Sánchez Agesta, "El proceso constituyente en la España Nacional" (Cátedra Palafox de la Universidad de Zaragoza, 1961) pag. 648-9, "No hay ninguna autoridad política o administrativa válida, y la nueva legitimidad tiene su primer apoyo legal en una declaración de estado de guerra, que suple y convalida los organismos necesarios para la subsistencia del orden civil".

20. - Disposición por la que se pone de manifiesto la situación de "interim constitucional" que atraviesa el país la encontramos en el Acuerdo de la Junta de Defensa Nacional de 11 de agosto de 1936, por el que se aplazaban todos los pagos, o lo que es lo mismo, quedaban suspendidos todos los abonos de intereses de la Deuda Pública.
21. - En la esfera de la Administración y en razón "a que las circunstancias anormales, por que atravesaba el país no permitían la realización de previsiones económicas" se adoptaría la práctica de otorgar créditos mensuales, para la habilitación de medios financieros, absteniéndose de formar "presupuestos generales".

Desde el Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 24 de julio de 1936 hasta el Decreto de 1 de noviembre de 1936, no resulta fácil adoptar una decisión incuestionable.

22. - Decreto num. 7 de 24 de julio de 1936 por el que se establecía que "todas las propiedades, valores y derechos del Estado español, así como la custodia y administración de caudales públicos e inversión de las contribuciones, rentas e impuestos, se efectúa en nombre de la Junta de Defensa".

La ley de 12 de mayo de 1938 por la que se restableció el servicio centralizado del pago de intereses de la Deuda Pública, como natural contrapartida de la asunción de todas las propiedades, valores y derechos públicos.

23. - En su preámbulo se consigna que "la rapidez con que hubo de proveerse a la organización embrionaria del Estado imprimió a ésta de modo necesario un carácter de provisionalidad. En la

actualidad, la insuficiencia de aquella organización es notoria, tanto si se la considera en su constitución, cuanto si se atiende a su funcionamiento. En efecto, a pesar del esfuerzo de los hombres al servicio de aquella organización, exclusivamente administrativa, la normalidad de la vida pública en la parte liberada del solar patrio, el volumen y la complejidad creciente de las funciones de gobierno y de gestión y la necesidad de tener montado de modo completo el sistema administrativo, aconsejan la reorganización de los servicios centrales que, sin prejuzgar una definitiva forma del Estado abra cauce a la realización de una obra de gobierno estable, adecuada y eficaz. La experiencia de largos años en que la Administración, al mismo tiempo que multiplicaba sus fines, perfeccionaba sus medios, no autoriza a prescindir por completo de un sistema de división de trabajo que, teniendo fuerte raigambre en el país, es susceptible de ulteriores perfeccionamientos". El texto, aunque sea solo parte del preámbulo de la Ley nos parece lo suficientemente expresivo como para ahorrarnos toda clase de comentarios que, por sútiles que fueran, no añadirían nada al mismo.

24. - Rodrigo Fernández-Carvajal, Op. cit., pag.
25. - Se ha dicho que por otro lado constituyó "un acierto indudable no rechazar un bloque la legislación republicana, con lo que pese a las circunstancias de extrema emergencia, se demostró una mayor moderación por los mandos del Alzamiento Nacional que por los componentes del Gobierno Provisional de la República". Pero fuere debido a unas y otras razones la realidad es que no es posible encontrar ninguna declaración derogatoria de la Constitución de 1931.

26. - En último término y adado que la naturaleza misma del movimiento nacional "no precisa de disposiciones derogatorias", siempre queda pendiente de respuesta la cuestión de saber cuáles, a lo largo de las tres últimas décadas, de las disposiciones republicanas y anteriores, pueden considerarse derogadas por la legislación posterior y cuáles pueden conservar cierto grado de vigencia, aunque solo sea a título provisional y con carácter supletorio, a falta de otras posteriores que las derogaran.

Decreto num. 102 de 8 de septiembre de 1936 que "de conformidad con lo dispuesto en la primera de las disposiciones especiales de la vigente ley del Jurado se suspende el funcionamiento del tribunal jurado en todo el territorio sometido a la autoridad de la Junta de Defensa Nacional y en el que en lo sucesivo se someta.

27. - Decreto de 28 de julio de 1936. Dictado al amparo de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 y en virtud de los arts. 44 y siguientes justifico las facultades extraordinarias que asumieron las autoridades militares; la "suspensión" de los derechos cívicos reconocidos por las leyes. Sin embargo es difícil considerar la legitimidad de los "actos de la Junta", dado que en ningún caso, y aun aceptando las razones legales alegadas por la Junta, puede esta "dictar" la derogación de la legalidad constitucional sobre la que pretende fundamentarse.

28. - Un primer periodo de carácter desconstituyente se inicia con el Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, periodo que se prolonga hasta la Ley de 30 de enero de 1938 que organiza la Administración Central del Estado.

Este periodo consagra la unidad de mando y la concentración de poderes en la persona del General de División D. Francisco Franco Bahamonde y encuentra su primera expresión orgánica en la Ley de 1 de octubre de 1936 por la que se crea la Junta Técnica del Estado que entre otras dependencias crea la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Completan la obra de este periodo:

El decreto num. 9 de 3 de octubre de 1963

El decreto de 1 de octubre de 1936

El decreto de 31 de octubre de 1936

29. - Vid nota 10

30. - Así al amparo del Decreto de 1 de noviembre de 1936 se ha dicho que "por las circunstancias especiales en que se produjo el Alzamiento Nacional, cuyos mandos hubieron de dedicar su atención a las operaciones, no se hizo una declaración expresa por la que se dejara sin efecto la constitución de la República y los supremos organismos políticos de ésta".

31. - Vid nota 30

32. - Institución consagrada en el Título VI de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Art. 38. Vid nota 22.

33. - Vid notas 23 y 28

34. - Decreto num. 131 de 25 de septiembre de 1936 por el que quedan prohibidas "mientras duren las actuales circunstancias" todas las actuaciones políticas y sindicales y patronales de carácter político.

35. - Vid nota 28
36. - Decreto de 13 de septiembre de 1936 que "declara fuera de la ley" "todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas con fecha de 15 de febrero de 1936 habian integrado el llamado "Frente Popular", es con toda evidencia una disposición característica del "Golpe Militar".
37. - Vid nota 23
38. - Vid nota 23
39. - Luis Garcia Arias, "La Política Internacional en torno a la Guerra de España" (Cátedra Palafox de la Universidad de Zaragoza, 1961)
40. - Publicado en el Boletín Oficial del día 5
41. - Preámbulo del Decreto de 1 de noviembre de 1936
42. - Vid nota 23

Art. 17 de la ley de 30 de enero de 1938, publicada en el B.O. del 31: "Al Jefe del Estado, que asumió todos los Poderes por virtud del Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936, corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general. Las disposiciones y resoluciones del Jefe del Estado previa deliberación del Gobierno y a propuesta del Ministro del Ramo, adoptarán la forma de Leyes cuando afecten a la estructura orgánica del Estado o constituyan las normas principales del ordenamiento jurídico del país y Decretos en los demás casos".

No deja de ser curiosa la expresión "cuando afecten a la estructura orgánica del Estado", expresión que induce a pensar en la existencia, en enero de 1938 en un Estado español con una estructura orgánica. Expresión que no proyecta demasiada luz para interpretar los términos del Decreto de 1º de noviembre de 1936.

- 4.3. - Ley de 30 de enero de 1938, art. 1º
- 4.4. - Ley 30-1-1938, art. 1º, párrafo 2º "que constituía un Departamento especial.
- 4.5. - Vid nota 55
- 4.6. - Vid nota 57
- 4.7. - Según reza el preámbulo de la Ley de 30 de enero de 1938.
- 4.8. - Vid nota 18
- 4.9. - Publicada en el B.O. del día 9
- 5.0. - Art. 7 de la Ley de 8 de agosto de 1939, "Correspondiendo al Jefe del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de caracter general, conforme al art. 17 de la Ley de 30 de enero de 1938 y radicando en el de modo permanente las funciones de gobierno, sus disposiciones y resoluciones, adopten la forma de Leyes o de Decretos, podrán dictarse aunque no vayan precedidas de la deliberación del Consejo de Ministros, cuando razone de urgencia así lo aconsejen, si bien en tales casos el Jefe del Estado dará después conocimiento a aquel de tales disposiciones o resoluciones.

51. - Art. 3. - "Se suprime la Vicepresidencia del Gobierno, pasando a depender de la Presidencia los organismos y funciones que dependían de aquella. Se exceptua la Dirección General de Marruecos y Colonias, la cual formará parte del Ministerio de Asuntos Exteriores..."
52. - Art. 4. - "Como órgano directivo de trabajo de la Defensa Nacional y coordinador de los tres Estados Mayores de la tierra, mar y aire, funcionará, a las órdenes directas del Generalísimo, un Alto Estado Mayor con un General al frente..."
53. - Art. 5. - "Se crea la Junta de Defensa Nacional, bajo la Presidencia del Generalísimo, y compuesta por los tres Ministros del Ejército, Marina y Aire, sus Jefes de Estado Mayor, y actuando de Secretario el General Jefe del Alto Estado Mayor. Podrán formar parte de la Junta, cuando sean convocados, los Ministros de Industria, Comercio y Asuntos Exteriores."
54. - Ley 28/1972 de 14 de julio, por la que se dictan normas de aplicación a las previsiones sucesorias. Art. 1º. - "La Jefatura del Estado, La Jefatura Nacional del Movimiento y la Presidencia del Gobierno corresponden, con titularidad vitalicia, al Caudillo de España y Generalísimo de los Ejércitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley de Sucesión y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado, en relación con los artículos dieciseis y diecisiete de la Ley de treinta de enero de mil novecientos treinta y ocho, y siete de la Ley de ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve. Todo ello sin perjuicio de las potestades que otorgan al Jefe del Estado los artículos catorce y quince de la Ley Orgánica del Estado, en función de las disposiciones anteriormente citadas."

55. - Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947, modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Art. 10. - "Son Leyes Fundamentales de la Nación: el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes, la presente Ley de Sucesión, la del Referendum Nacional y cualquiera otra que en lo sucesivo se promulgue confiriéndole tal rango. Para derogarlas o modificarlas será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referendum de la Nación."

En la actualidad, tienen reconocido este rango:

- a) Fuero del Trabajo.
- b) Ley de 17 de julio de 1942, Constitutiva de las Cortes Españolas
- c) Ley de 17 de julio de 1945. Fuero de los Españoles
- d) Ley de 22 de octubre de 1945, relativa al Referendum Nacional
- e) Ley de 26 de julio de 1947. Sucesión a la Jefatura del Estado
- f) Ley de 17 de mayo de 1958 de Principios del Movimiento Nacional
- g) Ley de 10 de enero de 1967, Ley Orgánica del Estado.

No lo tiene en cambio la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

56. - Ley de Referendum Nacional de 22 de octubre de 1945, Preámbulo sin embargo en su artículo primero el Referendum se justifica en "la trascendencia de ciertas leyes lo aconseje...", "...el interés público lo demande", "...para mejor servicio de la Nación..." Se evita cuidadosamente la menor alusión a la suprema potestad legislativa del pueblo que se recoge en la Constitución de 1931 en su artículo 66 en relación con el 51.

Sin embargo, el art. 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado establece que "Para derogarlas o modificarlas (las Leyes Fundamentales), será necesario, además del acuerdo de las Cortes, el referendum de la Nación"

De la interpretación que encontramos en el art. 10 de la Ley de Sucesión y el 66 de la Constitución de 1931 resulta que:

- a) En la primera, la iniciativa corresponde al Jefe del Estado, y en el artículo 66 al pueblo, cuando lo solicite el 15% del cuerpo electoral.
- b) El Referendum según el artículo 10 de la Ley de Sucesión, está concebido para la derogación o modificación de las Leyes Fundamentales, mientras que el art. 66 de la Constitución de 1931 dice textualmente: "No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias".
- c) Dado el silencio de nuestras Leyes Fundamentales con relación a las de ratificación de Convenios internacionales..", pero de acuerdo al espíritu del art. 10 de la Ley de Sucesión, cabría pensar que estas últimas podrían ser objeto de "referendum".

57. - La relación Jefe del Estado-Cortes, presenta matices distintos en las diferentes Leyes Fundamentales. Hasta 1967, la primitiva redacción de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942, no concuerda con ciertas expresiones que aparecen

en el Fuero de los Españoles, así en su art. 9º se dice: "Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a la ley votada en Cortes", una interpretación rigorista de este precepto conduciría a considerar, a efectos tributarios, como derogadas las prerrogativas legiferantes del Jefe del Estado.

A partir de 1967 la Ley de Cortes choca con el art. 1º de la Ley de Referendum Nacional en la que solo se habla de "...los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes.." Nada se dice de las Leyes aprobadas por las Cortes, lo cual no deja de constituir serios problemas de interpretación a la hora de acudir al "plebiscito".

- 58. - Vid notas 56 y 57
- 59. - Existen no pocos aspectos de difícil interpretación en las Leyes de Sucesión a la Jefatura del Estado, la Ley Orgánica y las llamadas leyes por las que se dictan las "precisiones sucesorias" de aplicación a las "previsiones sucesorias", es decir: la Ley 62/1969 de 22 de julio publicada en el B.O. del E., num. 175 de 23 de julio de 1969. La Ley 26/1971 de 15 de julio, publicada en el B.O. del E., num. 169 de 16 de julio de 1971 y la Ley 28/1972 de 14 de julio, publicada en el B.O. del E., num. 171 de 18 de julio de 1972.
- 60. - Vid nota 57. También art. 3 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958, en consonancia con el art. 1º que los declara "por su propia naturaleza, permanentes e inalterables".

61. - Rodrigo Fernández-Carvajal, Op. cit., pag. 73 y ss.
62. - Ley de Cortes: art. 1º. - "Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado".
63. - Fuero de los Españoles, art. 34. - "Las Cortes votarán las Leyes necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en este Fuero."
64. - Preámbulo de la Ley de Referndum Nacional de 22 de octubre de 1945: "abierta para todos los españoles su colaboración en las tareas del Estado a través de los organismos naturales, constituidos por la familia, el municipio y el sindicato, y promulgadas las Leyes básicas que han de dar nueva vida y mayor espontaneidad a las representaciones dentro de un regimen de cristiana convivencia, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la Nación puede ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios, esta Jefatura del Estado, en uso de las facultades que le reservan las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, ha creído conveniente instituir la consulta directa a la Nación en referendum público en todos aquellos casos en que, por la trascendencia de las Leyes o incertidumbres en la opinión, el Jefe del Estado estime la oportunidad y conveniencia de esta consulta.
65. - Discurso pronunciado por L. Sánchez Agesta en la Sesión de 15 de julio de 1957 (B.O. de las C.E., num. 563), "Este proceso de

sujeción del Estado y de la Administración Pública al Derecho responde al mismo tiempo a una de las más finas tradiciones de nuestro pensamiento jurídico. Ya San Isidoro declaraba que el Príncipe debe sujetarse a sus leyes, y Francisco de Vitoria, en esa hora luminosa del Renacimiento español, combatía el principio "princeps legibus solutus", afirmando que un legislador que no cumpliera sus propias leyes, o como diríamos hoy, que un Estado que no se sometiera a su propio Derecho, representaba una clara situación de injusticia para la causa pública y para todos los miembros de la comunidad. . . "

66. - En primer lugar, tenemos el hecho cierto de que desde la Constitución de 1812 hasta hoy todos nuestros textos constitucionales han dedicado uno o varios de sus títulos a la Regencia. Que aunque la Regencia parezca siempre como una fórmula subsidiaria y provisional, es lo cierto que la Monarquía española ha vivido durante el periodo constitucional, los más de sus años acogida a la fórmula "regencialista". Que la "regencia" como institución política constitucional, fué siempre un instrumento de cobertura de la "monarquía constitucional" gracias a la cual la llamada en el siglo XIX "monarquía tradicional" vió frustrados sus intentos de asumir la "corona" de las Españas. Que mediante "Regencias" actuaron soberanamente los Dictadores de turno.

Hasta el 26 de julio de 1947, que se promulga la Ley de Sucesión y que declara a España, en cuanto unidad política, es un "Estado católico, social y representativo, que, de acuerdo con su tradición, se constituye en Reino (art. 1º). Sin embargo, lo único realmente cierto que de esta disposición se puede afirmar es

que España, en cuanto unidad política, rechaza la fórmula republicana al declararse, de acuerdo con su tradición, constituida en Reino.

Este doble perfil que, como el Dios Jano presenta la figura del Jefe del Estado, puede incluso sobrevivir al General Franco dada la posibilidad de que la persona llamada a sucederle lo haga a título de Regente, que en tanto que magistratura circunstancial y temporal y, en consecuencia, no sometida al principio "hereditario" ha dado lugar a que se haya pensado en ella como una continuación de la "Dictadura soberana", como en la Magistratura que cubra el tránsito a una República más o menos Presidencialista. Bastaría para ello con que las Cortes aprobaran un proyecto de ley que sometido a referendum fuera ratificado por la Nación, en virtud del cual la "Regencia" tuviera, durara lo que durara, un periodo de mandato que guardara correspondencia con los que habitualmente tuvieron los Presidentes de las Repúblicas y que podría coincidir con el periodo de cinco años que se fijan en la Ley Orgánica para el Presidente del Gobierno, para que, sin alterar la economía de las Leyes Fundamentales en vigencia, el Estado español, se hubiera convertido en una República de "hecho". Una curiosa República con extrañas semejanzas a la República Romana. Una República que podría conservar perfectamente la institución monárquica, que habría entregado el "imperium" a "dos consules": El Regente y el Presidente del Gobierno.

Mucho se ha discutido en torno a este problema. Ahora bien: no debe olvidarse el peligroso juego de palabras que encierra la definición de "monarquía tradicional" que exige el VII de los Principios del Movimiento.

67. - En su art. 3º se declara que "serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaben los Principios proclamados en la presente Ley Fundamental del Reino"

68. - A efectos de la conclusión de tratados internacionales esta solemne declaración no está exenta de consecuencias, dado que, entre los principios que en esta Ley se proclaman figuran los siguientes:

"España es una unidad de destino en lo universal". Este principio a la luz de las definiciones recogidas en el art. 2 de la Ley Orgánica, declara la nulidad de todo tratado que afecte a una concepción poco flexible de la soberanía. Lo cual dicho con otras palabras obliga a la aprobación por el Pleno de las Cortes de una ley especial en virtud de lo dispuesto en el párrafo I del art. 14.

"La Nación española considera como timbre de honor el acatamiento de la Ley de Dios, según la doctrina de la Santa Iglesia Católica, Apostólica y Romana, única verdadera y fe inseparable de la conciencia nacional, que inspirara su legislación". Este principio en relación con el que proclama que "España, raíz de una gran familia de pueblos, con los que se siente indisolublemente hermanada, aspira a la instauración de la justicia y de la paz entre las naciones" pueden ser entendidos como una cláusula de recepción general del derecho internacional general o comun semejante al artículo 7º de la derogada constitución de 1931 que lo incorporaba al derecho positivo español.

Igualmente ambos principios matizan la declaración proclamada en el 1º, en el sentido de distinguir entre "España" como "Patria" raíz y miembro de una gran familia de pueblos y España en cuanto comunidad política estatal, tal como es definido en el principio

VII aunque tropieze con serias dificultades si lo cotejamos con el principio IV, pues al hilo de nuestra interpretación Vid tambien nota

69. - Ley Orgánica del Estado, Título II, arts. 6 al 12.
70. - Ley Orgánica del Consejo del Reino, art. 17, 1º. - El Consejo del Reino asiste preceptivamente al Jefe del Estado en las siguientes cuestiones de la competencia de éste:

a) Proponer a las Cortes la ratificación de Tratados o Convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español.
71. - Vid nota
72. - Rodrigo Fernández-Carvajal, Op. cit. pag. 84
73. - Ley Orgánica, cláusula transitoria 1ª
74. - Art. 1º
75. - Antonio de Luna, "El Poder exterior", Madrid, 1962.
76. - Con absoluta independencia de que como haya podido observar Castan, entre otros, "en España no tenemos obstáculo del principio o teoría de la división de poderes" (véase el opúsculo "Los Principios Jurídicos del Regimen Español", Madrid, 1958, pag. 18) Principios que parecen definitivamente descartados por las declaraciones del art. 1º de la Ley Orgánica del Estado.

Véase lo dicho en la parte de "Derecho constitucional comparado"

- 77. - M. Merle, "La Vida Internacional " (Madrid, 1965), pag.
- 78. - F. Perroux, "L'economie du XX siecle" (Paris, 1961),
pags. 123 a 141.
- 79. - Para Leibniz "el espacio no es una substancia, sino el orden
de coexistencias posibles".
- 80. - Leon Humo "L'Italie primitive et les debuts de l'imperialisme
romaine" (dans L'Evolution de l'Humanite, XVI, Paris, 1925)
- 81. - J. Ortega y Gasset, "Una interpretación de la Historia
Universal" (Madrid, 1959) pag. 137, "El Jefe del Estado fue
primero en Roma el rey. Su poder era unipersonal y abso-
luto. Era, a la vez, jefe del ejército, legislador y juez supre-
mo. Es decir, poseía ejemplarment y sin debilitación alguna
el pleno imperium". Véase Caps. V y VI.
- 82. Mommsen (Th.) "Histoire romaine" (trad. C.A. Alexandre)
(Paris, 1863-1872)
- 83. - Ley Orgánica del Estado, art. 9, b)
- 84. - Ley Orgánica del Estado, art. 9, a)
- 85. - Vid nota 84
- 86. - Ley Orgánica del Estado, art. 6º
- 87. - Vid nota 62

88. - Hasta que punto el sistema institucional que configuran las Leyes Fundamentales, podrá funcionar una vez queden derogadas las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 es una incógnita que sólo el futuro podrá aclarar.
89. - Suprimida.
90. - Rodrigo Fernández-Carvajal, Op. cit., pag. 117-18
91. - Constitución de 4 de octubre de 1958, art. 19. - "Los actos del Presidente de la República distintos a los previstos en los artículos 8 (primer párrafo) 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61..."
92. - Constitución de 9 de diciembre de 1931, art. 75.
93. - Ley Orgánica del Estado, art. 14, IV
94. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, art. 10, 5.
95. - Vid nota 94.
96. - Decreto 801/1972 del 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados Internacionales. Publicado en el B.O. del E. num. 85 de 8 de abril de 1972. Títulos III y IV sobre "Negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado" y "Firma de un tratado", respectivamente.
97. - Constitución de 1812, art. 170 y 171 recogen las potestades ejecutivas que "residen exclusivamente en el rey" y "su autoridad se extiende... a la seguridad del Estado en lo exterior..." "conforme a la Constitución y a las leyes".

98. - Constitución de 5 de junio de 1869, arts. 35 y 69
99. - Constitución de 30 de junio de 1876, Título VI "Del Rey y sus Ministros".
100. - Constitución de 5 de junio de 1869, art. 35. - "El poder ejecutivo reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus ministros".
101. - Constitución de 30 de junio de 1876, art. 49. Vid parte de Historia constitucional española, Constitución de 1876.
102. - Ley Orgánica del Estado. art. 13. - 1. "El Jefe del Estado dirige la gobernación del Reino por medio del Consejo de Ministros".

Sin embargo, en el párrafo II del mismo artículo el Jefe del Estado no está incluido cuando dice: "El Consejo de Ministros, constituido por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, y los Ministros, es el órgano que determina la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos.

103. - Constitución de 1812, art. 172
104. - Constitución de 1812, art. 172.
105. - Ley Orgánica del Estado, art 13.
106. - Ley Orgánica del Estado, art. 6º.

- 107. - Suprimida.
- 108. - Vid nota 70
- 109. - Ley Orgánica del Estado, art. 9
- 110. - Ley Orgánica del Estado, art. 9
- 111. - Vid nota 70.
- 112. - Ley Orgánica del Consejo del Reino, art. 17.
- 113. - Vid nota 112
- 114. - Ley Constitutiva de las Cortes, art. 14, I.
- 115. - Vid notas 109 y 110.
- 116. - Ley de Sucesión, art. 10, párrafo 2º
- 117. - Ley Orgánica del Estado, art. 10, e).
- 118. - Vid notas 109 y 114.
- 119. - Ley Orgánica del Estado, art. 8, II.

II. - COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE MINISTROS

En España como ha señalado R. Fernández-Carvajal, el "título III de la Ley Orgánica del Estado, consagrado al Gobierno de la Nación no tiene en nuestro Derecho Político otro antecedentes que el Título VI de la Constitución de 1931". (1)

Esto no quiere decir que la institución del Gobierno nazca en la Ley Orgánica a la vida legal; ya la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 la había regulado con cierto detalle en 1957 (2) bajo el apelativo sinónimo de Consejo de Ministros (3) que podemos considerar adquiere carta de naturaleza en nuestro derecho constitucional en la Constitución de 1869. (4)

Sin embargo, la Ley Orgánica que no desarrolla con detalle sus funciones y atribuciones (5), introduce las oportunas precisiones relativas a las relaciones entre el Gobierno de la Nación con el Jefe del Estado por un lado (6) y con las Cortes por otro (7), problemas a los que pretenden dar respuesta adecuada al "Recurso de contrafuero" (8) y la Ley de procedimiento de la coordinación de funciones de los Altos Organos del Estado (9).

Sin embargo, es principio básico de la organización político-administrativa española que la Administración actúa unitariamente para el cumplimiento de sus fines, no obstante, la especialización de sus órganos. Por ello, al dividirse la Administración en grandes ramos o Departamentos ministeriales, corresponde a cada uno de estos una función integradora de las múltiples cuestiones comprendidas en su específica competencia.

Esta exigencia unificadora es, si cabe, más apremiante cuando se trata de las relaciones internacionales del país. La unidad de la acción exterior del Estado es indispensable para la existencia y desarrollo nacionales y para una eficaz cooperación con los demás miembros de la Comunidad internacional, quedando garantizada constitucionalmente por la facultad del Gobierno de determinar la política nacional, en éste como en los demás sectores de la actividad del Estado, y por la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores para realizarlas, es decir, para dar existencia verdadera y efectiva a la política exterior.

La competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores se extiende así a la totalidad de las relaciones internacionales del Estado, pues en la política exterior están siempre presentes factores éticos y psicológicos, estratégicos, culturales, económicos, sociales y jurídicos, en propo-

ción variable según las circunstancias.

Ademas, no es necesario demostrar como todos los gobiernos intentan sustraerse al control parlamentario, recurriendo a lo que en su día fue considerado como los casos de excepción a la regla general de la necesidad de la ratificación, es decir, a los acuerdos internacionales en forma simplificada.

Sin embargo, la proliferación de las formas simplificadas no se debe a lo que una lógica elemental nos haría imaginar como una crisis del sistema de separación de poderes, crisis que, naturalmente, jugaría a favor del ejecutivo. Evidentemente, esta tendencia del Ejecutivo no ha dejado de existir en ningún momento (10) y en la actualidad va extremadamente unida al desarrollo de la legislación gubernamental. Sin embargo, ambos factores no hubieran determinado por sí solos el espectacular desarrollo y la amplitud que en los últimos años ha adquirido este fenómeno de los acuerdos internacionales en forma simplificada. Es más, tanto uno, es decir, los acuerdos en forma simplificada, como el otro, o sea, la legislación gubernamental, tienen su origen en causas muy semejantes, que en parte se fundamentan en la lentitud de los trabajos parlamentarios, y en no escasa medida vienen impuestos por la naturaleza compleja y técnica de las reglamentaciones configuradas, por su volumen, como consecuencia de la intervencionismo estatal e interestatal.

No obstante, según los términos de las Leyes Fundamentales (11) es el Jefe del Estado, en cuanto representante supremo de la Nación y personificación de la soberanía nacional a quien compete autorizar con su firma el consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por un tratado o acreditar a los agentes internacionales, para que en su nombre, lleven a cabo la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por un tratado.

Qué atribuciones tiene pues el Consejo de Ministros? "La Ley Orgánica no incluye una enumeración, al estilo de la que hace el artículo 10 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración (12), sino que se limita a dar una especie de definición descriptiva de la institución" (13). Por ello es necesario remitirse a la Ley de Regimen Jurídico de la Administración como punto de partida para conocer lo que concierne al Consejo de Ministros en sus actividades en materia de tratados y Convenios internacionales.

Así podemos declarar inicialmente que los preceptos fundamentales se contienen en la Ley de Regimen Jurídico de la Administración de julio de 1967 (14) y diferentes disposiciones complementarias (15), en cuanto no se opongan a lo preceptuado en las Leyes Fundamentales (16), en las que se configuran las funciones y competencias del Consejo de Ministros y del Ministerio de Asuntos Exteriores, en lo relativo a promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado y concertar las

relaciones entre España y otros Estados y Organizaciones internacionales.

Como es bien sabido, las competencias internacionales del Gobierno, en materia de tratados internacionales, se ha fundamentado, al menos durante el periodo comprendido entre 1957 y 1972, en el discutido párrafo 5 del artículo 10 de la Ley de Regimen Jurídico (17) y que ha dado ocasión a serios problemas en razón de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Estado y el 14 de la Ley de Cortes después de su reforma a raíz de la promulgación de la Ley de 10 de enero de 1967.

Sin embargo, la competencia del Consejo de Ministros que se pretende o se han hecho derivar del repetido art. 10, 5 de la Ley de R. J. A. E., no pueden ser tenidas en consideración más que si la interpretación de este precepto se efectúa en relación con los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes (18). De lo contrario, nos llevaría a una interpretación estrechamente literal de la norma considerada como una "monada jurídica", es decir, completa en si misma, aislada del ordenamiento jurídico general y particular, llegaríamos a la conclusión que todos los tratados internacionales a los que nuestro país se adhiera obligarían al Estado válidamente cuando el Gobierno acordare su adhesión a los mismos, en las mismas condiciones que acuerda la apertura de negociaciones o la firma de un acuerdo en cuyas negociaciones ha participado, es decir, sin necesidad de intervención de las Cortes de ningún tipo. Esto, en otros térmi-

nos equivale a decir que un torcido entendimiento del artículo 10, 5 de la L. R. J. A. E., puede llegar a constituir un fraude constitucional (19).

Ante la ambigüedad en que el susodicho párrafo 5 del artículo 10 de la L. R. J. A. E., cabe ensayar toda clase de interpretaciones, de conformidad al método empleado, lo que difícilmente resulta aceptable, desde un punto de vista de nuestro sistema de leyes fundamentales, es una interpretación literal que, al margen de cualquier otra consideración, no conviene confundir y menos identificar con el respeto formal ya las formas que siempre ha gobernado las manifestaciones del espíritu de la Ley. Ahora bien, tanto en el caso de que el artículo 10, 5 de la L. R. J. A. E. lo interpretemos adoptando un método lógico, histórico o sistemático, invariablemente llegaremos a las mismas conclusiones (20).

Estas conclusiones, exactamente de signo contrario a las derivadas de una simple interpretación literal pueden ser reumidas como:

- a) Las deficiencias terminológicas en materia de derecho convencional internacional. Deficiencias propias a esta disciplina (21) y no exclusivas del derecho español, en el que puede ser más afortunada como en las Leyes de Enjuiciamiento Civil (22), la Ley de Enjuiciamiento Criminal (23), mientras que en otras ocasiones

se emplea una terminología "genérica" y se hace simple referencia a los "tratados", como ocurre en el art. 15 del Código de Comercio o en el 27 del Código Civil (23).

- b) Sin embargo, estas deficiencias terminológicas que se aprecian en nuestras leyes, leyes de rango suficiente como son las anteriormente citadas o la Ley General Tributaria (24), viene compensada por la unidad de criterio que es posible observar en todas ellas (25). Esta unidad de criterio a que aludimos podía ser definida diciendo que el concepto en ratificación, en el sentido que es empleado en todos esos textos legales; equivale a la sanción de las leyes por el Jefe del Estado. En este sentido la ratificación de un tratado por el Jefe del Estado y la sanción de una ley, son desde el punto de vista del Jefe del Estado nombres distintos que damos al acto que realiza la persona que tiene atribuida la suprema potestad de emitir normas jurídicas de carácter general, lo único que cambia es el procedimiento legislativo previo (26).

1. - Rodrigo Fernández Carvajal, Op. cit., pag. 71 y ss.
2. - Tercera Ley que reorganiza la Administración Central no puede considerarse como una etapa importante en el proceso de limitación del "poder". Únicamente a la vista de las competencias enumeradas en el art. 10 a favor del Consejo de Ministros, que esta Ley significase una revocación de la Ley de 8 de agosto de 1939 y una vuelta a las disposiciones de la Ley de 30 de enero de 1938. Sin embargo, la Ley Orgánica del Estado, vino a disipar cualquier duda a este respecto, en la primera de sus cláusulas transitorias. Sin embargo, debemos señalar que por Decreto 779/1967, de 20 de abril, por el que se aprueban los textos refundidos de las Leyes Fundamentales del Reino, queda incluida como tal el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938, mientras que no se le reconoce este rango constitucional a la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
3. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
Art. 10. - "Es de la competencia del Consejo de Ministros"
La competencia del Presidente del Gobierno y de los Ministros las recogen los arts. 13 y 14 respectivamente.
4. - Constitución de 5 de junio de 1969, art. 35.

No deja de ser curioso ver como muchos de los órganos del Estado e instituciones que reflejan las Leyes Fundamentales parecen sacadas de diferentes constituciones anteriores, con lo cual nos hallamos siempre en la desconcertante situación de descubrir que todo resulta ser lo contrario de lo que fué y nunca llega a ser lo que se dice.
5. -

6. - Ley Orgánica del Estado. Título III.
7. - Vid nota 6.
8. - Ley Orgánica del Estado, Título X, arts. 59 a 66.
9. - Ley de 14 de julio de 1972.
10. - Repárese la moderna historia constitucional, tanto en España como fuera de nuestro país. Nota sobre la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores de 21 de enero de 1970.
11. - Véase parte anterior relativo a las competencias del Jefe del Estado.
12. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración, art. 10. Vid nota 16.
13. - Rodrigo Fernández-Carvajal, Op. cit., pag. 71
14. - Vid arts. 10, 13 y 14
15. - Decreto de 24 de febrero de 1972, arts. 24, 25 y 26. Art. 16 de la Ley de 30 de enero de 1938, "La Presidencia queda vinculada al Jefe del Estado. Los Ministros reunidos con él constituirán el Gobierno de la Nación..."
16. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado. Art. 10, "Es de la competencia del Consejo de Ministros.
5. Autorizar la negociación y firma de Tratados o Acuerdos y Convenios internacionales y la adhesión a los ya existentes".

17. - Suprimido

18. - La misma Ley de Regimen Jurídico establece en el art. 10, "Someter al Jefe del Estado proyectos de disposiciones con fuerza de Ley, en cuanto el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con expresa delegación por Ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno".

En el apartado 3 del mismo art. 10 añade "Proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-leyes en caso de guerra o por razones de urgencia. Esta será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Cortes."

El art. 28 establece que "serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores"

que concuerda con el art. 26 que establece que "La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes".

19. - Dictamen del Consejo de Estado, nº 37.248/37068 de 1 diciembre de 1971.

20. - Suprimido.

21. - Ch. Rousseau, "Droit International Public" (Paris, 1970, t.J) pag. 81 y ss.

22. - Ley de Enjuiciamiento Civil de 1 de abril de 1881. De las sentencias dictadas por Tribunales extranjeros.

Art. 951. - "Las sentencias firmes pronunciadas en países extranjeros tendrán en España la fuerza que establezcan los Tratados respectivos".

Art. 952. - "Si no hubiere Tratados especiales con la nación en que se hayan pronunciado tendrán la misma fuerza que en ella se diere a las ejecutorias dictadas en España (Principio de Reciprocidad)"

Art. 953. - "Si la ejecutoria procediere de una nación en que por jurisprudencia no se dé cumplimiento a las dictadas por los Tribunales españoles, no tendrá fuerza en España".

Art. 954. - "Si no estuviere en ninguno de los casos de que hablan los tres artículos que anteceden, las ejecutorias tendrán fuerza en España, si reúnen las circunstancias siguientes:

- 1^a. Que la ejecutoria haya sido dictada a consecuencia del ejercicio de una acción personal.
- 2^a. Que no haya sido dictada en rebeldía.
- 3^a. Que la obligación para cuyo cumplimiento se haya procedido sea lícita en España.
- 4^a. Que la carta ejecutoria reúna los requisitos necesarios en la nación en que se haya dictado para ser considerada como auténtica, y los que las Leyes españolas requieren para que haga fe en España.

Art. 955. - "La ejecución de las sentencias pronunciadas en naciones extranjeras se pedirá ante el Tribunal Supremo.

Se exceptua el caso en que, según los tratados, corresponda su conocimiento a otros Tribunales."

23. - Ley de Enjuiciamiento Criminal de 17 de noviembre de 1882.

Art. 827. - "Procederá la petición de extradición:

- 1º En los casos que se determine en los Tratados vigentes con la Potencia en cuyo territorio se hallare el individuo.
- 2º En defecto del Tratado, en los casos en que la extradición proceda según el derecho escrito o consuetudinario vigente en el territorio a cuya nación se pida la extradición.
- 3º En defecto de los dos casos anteriores, cuando la extradición sea procedente según el principio de reciprocidad.

Código de Comercio. Art. 15. - "Los extranjeros y las Compañías constituidas en el extranjero podrán ejercer el comercio en España, con sujeción a las leyes de su país, en lo que se refiere a su capacidad para contratar, y a las disposiciones de este Código, en todo cuanto concierne a la creación de sus establecimientos dentro del territorio español, a sus operaciones mercantiles y a la jurisdicción de los Tribunales de la Nación (Civ., o n., 27 y 28; Reg. de 20 sept 919, a. 107, num. 3)

Lo prescrito en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo que en casos particulares pueda establecerse por los tratados y convenios con las demás potencias."

Código Civil. Art. 27. (Ley de 15 de julio de 1954)

"Los extranjeros gozan en España de los mismos derechos civiles que los españoles, salvo lo dispuesto en Leyes especiales y Tratados."

Art. 28. - "Las Corporaciones, Fundaciones y Asociaciones reconocidas por la Ley y domiciliadas en España gozarán de la nacionalidad española siempre que tengan el concepto de personas jurídicas, con arreglo a las disposiciones del presente Código.

Las Asociaciones domiciliadas en el extranjero tendrán en España la consideración y los derechos que determinen los Tratados o Leyes especiales. "

24. - Ley General Tributaria de 28 diciembre 1963.

Art. 13. - "Las Cláusulas de naturaleza tributaria contenidas en acuerdos o tratados internacionales, carecen de eficacia en tanto no sean estos ratificados con arreglo al ordenamiento jurídico nacional." (Véase art. 14 Ley 17 julio 1942).

Art. 22. E. - "El ámbito de aplicación de las Leyes tributarias españolas en cuanto se refieran a los actos realizados por extranjeros, a los rendimientos o utilidades por estos percibidos o a los bienes y valores que les pertenezcan, podrá ser modificado por Decreto a propuesta del Ministerio de Hacienda:

- a) Por requerirle la aplicación de acuerdos internacionales celebrados por nuestro país o a los que España se haya adherido.
- b) Por resultar procedente de la aplicación del principio de reciprocidad internacional.

Ley de Reforma Tributaria de 11 junio 1964.

- Art. 111. - " 1. Están sujetos al Impuesto....
2. El alcance de la obligación de contribuir solo se entenderá modificado por lo dispuesto en tratados internacionales. "

Art. 124. - "Estarán exentas

8. Las adquisiciones a que se refieren los números 1, 2, 9.... del artículo 146 cuando tengan lugar por herencia o legado. "

Art. 146. - "Estarán exentas:

9. Las transmisiones y demás actos y contratos en que la exención resulte concedida por tratados o convenios internacionales ratificados por el Estado Español. "

(Véase arts. 123 num. 8 y 158, num. 2-1, así como el art. 13 de la Ley General (num. marg. 1).

Art. 158. - "1. Estará exento el aumento de valor de las fincas rústicas y urbanas cuando el pago del impuesto recaiga sobre:

1º. -

2º. - La Iglesia, respecto de los bienes a que se refiere el art. XX del vigente Concordato de 27 de agosto de 1953.

2. Estará asimismo exento el aumento de valor:

1º. - Cuando se manifieste en las transmisiones a que se refieren los apartados 1º y 4º del art. 123 y 9º, 12 y 17 del artículo 146. "

Art. 202, 1. - "Están exentos del impuesto (I. T. E.)

20. - Los actos y operaciones por los que se conceden estos beneficios en Convenios Internacionales, ratificados por el Estado español. "

25. - En todos ellos se emplea como norma la siguiente terminología:

- a) Tratado
- b) Tratados especiales
- c) Leyes especiales y tratados
- d) Ratificación

26. - Veremos este aspecto del problema al examinar la práctica de las Cortes en materia de tratados y convenios internacionales.

C A P I T U L O C U A R T O

CAPITULO IV. - LA COMPETENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS (I)

I. EVOLUCION DE SU FUNCION DE ACUERDO A
SU LEY CONSTITUTIVA ANTES Y DESPUES DE
LA LEY DE 10 DE ENERO DE 1967.

ARTICULO 1º.

La Ley de 17 de julio de 1942 se limitaba a definir a las Cortes como "órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado" (1) y declarar que era "su misión principal la preparación y elaboración de las leyes" (2). La primera es demasiado vaga y amplia. Esta vaguedad se corresponde con la timidez con que se configura su misión principal.

En 1942 no se trataba como dice R. Fernández-Carvajal "de modificar los fundamentos de la potestad legislativa, sino tan solo de crear, según reza el preámbulo, un "eficaz instrumento de colaboración" que fuera también "principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder". De aquí la cuidadosa selección de los términos" (3). Los redactores de la Ley de 17 de julio de 1942 rehuyen sistemáticamente el empleo de la palabra "aprobación" referida a la actividad legiferante de las Cortes, con ello se pretende y se logra la creación de una Cámara no legiferante, sino dictaminadora, es decir "no facultada para dar por bueno un proyecto de ley, sino tan solo para emitir un juicio a su respecto". A partir de este planteamiento carecía de trascendencia la expresión "participación del pueblo español en las tareas de Estado".

Ello hace que las Cortes creadas por Ley de 17 de julio de 1942 y que pretenden "tanto por su nombre cuanto por su composición y atribuciones... reanudar gloriosas tradiciones españolas..." (4), tienen desde 1942 hasta 1967, poco que ver con las Cámaras legislativas y Parlamentos occidentales de tipo clásico.

Hasta 1967 "Las Cortes no aprueban la ratificación de los tratados, como ocurría durante la vigencia de la Constitución de 1931. En realidad, hasta el último Reglamento de las Cortes (1957), podría interpretarse que estas no poseían, en materia de ratificación, más que una función consultiva insignificante" (5). Este juicio emitido por Ezequiel Cavaleiro, antes de la reforma de la Ley Constitutiva de las Cortes el 20 de enero de 1967 podemos considerarlo relativamente cierto. Sin embargo del mismo se pueden deducir dos asertaciones que distan de ser ciertas. En primer lugar la vigencia de la constitución de 1931 las Cortes aprobaban, sin más, la ratificación de los tratados (6). La segunda que, a partir de 1967, las nuevas Cortes Españolas cumplen idéntica función (7).

Independientemente del hecho de que mientras sigan vigentes las Leyes de 30 de diciembre de 1938 y 8 de agosto de 1939 la "potestad de dictar normas jurídicas de aplicación general" está vinculada al Jefe del Estado y del hecho de que las Cortes hayan tenido como misión principal "la preparación y elaboración de las leyes" (8) o tengan en la actualidad "la elaboración y aprobación de las leyes" (9), de conformidad con el párrafo primero del artículo

primero de su Ley Constitutiva, párrafo que ha permanecido inalterado, las Cortes "son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado (10). Semejante definición de las Cortes le confiere una naturaleza muy específica.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que en materia de conclusión de tratados internacionales carecen de toda intervención a la hora de preparar, elaborar, adoptar y autenticar los textos de los tratados (11); que la potestad legislativa reside en el Jefe del Estado (12), podemos preguntarnos cuál es la naturaleza de la intervención de las Cortes en materia de conclusión de tratados internacionales? qué función cumplen? para qué se las hace intervenir?

Si comparamos las disposiciones recogidas en nuestra legislación relativas a la intervención de las Cortes con la intervención del Parlamento británico, puede pensarse que éstas intervienen en todas aquellas ocasiones que los tratados exigen, para su aplicación, disposiciones que entran dentro de las competencias de las Cortes. Tal es el caso de los tratados que implican gravámenes o cargas financieras para el Estado a los ciudadanos o modifican los derechos públicos o privados de los españoles (13). Esta manera de concebir la intervención de las Cortes se limita, en principio, a las medidas legislativas para la ejecución interna del tratado.

Cómo actúan las Cortes Españolas a este respecto, es decir, qué género de medidas adopta?

Hasta 1967, el art. 14 se limita a decirnos que "las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de aquellos tratados que afecten a materias cuya regulación, sea de su competencia, conforme a los artículos anteriores". No parece dudoso, pues, que la actuación de las Cortes se limita, durante la primera etapa de su historia a "expresar una opinión", es decir, a emitir, después de su examen, un "dictamen" (14), cuando se trate de tratados que afectan a materias cuya regulación sea de su competencia (15). Así entendida la norma, carece de interés que la elaboración del dictamen proceda de la Ponencia, la Comisión o el Pleno.

Desde 1967, es decir, desde el momento en que las Cortes comienzan a elaborar y aprobar las leyes, el artículo 14 establece en relación con la intervención de las Cortes una doble manifestación: la aprobación de una ley especial cuando el tratado afecte a la plena soberanía o la integridad territorial y la aprobación de un dictamen para los demás casos (16).

Ahora bien, si esta limitada actividad "dictaminante" no resultaba problemática antes de la reforma de 20 de enero de 1967, a partir de esta fecha en que las Cortes deben "aprobar" las leyes, cambia la naturaleza del dictamen que emitan respecto aquellos tratados que afectan a materias cuya

regulación sea de su competencia de acuerdo a su Ley Constitutiva y demás Leyes Fundamentales. Esto nos pone frente a un agudo dilema: o ampliar la interpretación del apartado I del artículo 14 para comprender todas las materias que afecten a materias cuya regulación es de la competencia de las Cortes, o atribuir un carácter vinculante al dictamen emitido por las Cortes, en Pleno o en Comisión, si a este apartado I del art. 14 le damos una interpretación restringida (17).

Ahora bien, si tenemos presente que el Estado del 18 de julio y la Ley Orgánica de 10 de enero de 1967, no responde al principio clásico de división de poderes, sino que "el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones" (18) y que "la soberanía nacional es una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión" (19). Si consideramos que las funciones de las Cortes no acaban con lo que se define su "misión principal" (20) es inevitable preguntarse si las Cortes "en cuanto órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado" (21), que "es la suprema institución de la comunidad nacional" no tiene la puerta abierta para, en un momento dado, estimar constituye "el órgano adecuado para el cumplimiento de los fines del Estado dado que si ellas son el cauce de participación del pueblo español en las tareas del Estado, son en definitiva el órgano que mejor refleja dentro del Estado a la comunidad nacional, lo cual la llevaría a considerar que a ellas incumben el ejercicio de la soberanía nacional. Naturalmente, este fenómeno

podría producirse, sin modificar los apartados I y II del artículo 2º de la Ley Orgánica del Estado, con lo cual habríamos conseguido dar vida a un Regimen de Asamblea puro, solo comparable al que gobernó Francia en 1793 (21) y 1795 (22).

La confusa redacción del art. 1º de la Ley de Cortes sumada a la del art. 2º de la Ley Orgánica del Estado, pueden, pues, en materia de conclusión de tratados internacionales dar origen a problemas difíciles de resolver dentro del marco de nuestro sistema institucional y de enojosas consecuencias.

Así pues, si en lugar de concebir a las Cortes como un "órgano que tiene atribuído el poder legislativo", las entendemos como un órgano del Estado que aparte de su misión principal comparte, en virtud del principio de unidad de poder con otros órganos del Estado las demás tareas del Estado, no nos impide, ni siquiera el "principio de coordinación de funciones", pensar que, del mismo modo que la "función legislativa" no es más que su misión principal, ni su única misión y que, por razones diversas (23) no le es exclusiva, sino que comparte con otros órganos del Estado, las Cortes pueden dentro del marco de nuestras instituciones, concebir que no son extrañas a ninguna de las tareas del Estado y en consecuencia, compartir, con otros órganos del Estado las competencias y funciones ya sean internas como externas (24).

Se podría cerrar el paso a las Cortes si éstas, a la vista de lo anteriormente expuesto, estimaran que como "órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado, pueden y deben, intervenir en las distintas fases de la celebración de los tratados internacionales? Evidentemente el problema que planteamos es una realidad que, en cierta medida, ya se ha planteado (25). No obstante, habrá que esperar se cumplan las previsiones sucesorias, para ver por donde discurren los "principios de unidad de poder" al perder vigencia las disposiciones recogidas en la primera de las cláusulas transitorias de la Ley Orgánica (26) y "el principio de coordinación de funciones" de conformidad a la Ley 27/1972 de 14 de julio, que prevee el procedimiento de la coordinación de funciones de los Altos Organos del Estado. Todo ello sin perder de vista que el "Recurso de contrafuero" (27) y la "Ley de Referendum" (28), representan al mismo tiempo que cauces de coordinación, fuente de imprevisibles tensiones y conflictos funcionales entre los Altos Organos del Estado.

ARTICULO 14.

Evidentemente, este problema solo puede plantearse a partir de la definición del concepto de "soberanía nacional" recogida en el artículo 2º de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Esta concepción de la "soberanía nacional" como "una e indivisible, sin que sea susceptible de delegación ni cesión" (29) que responde a una visión rigorista y arcaica, demasiado

rígida para salvar los inevitables conflictos de competencias que pueden surgir entre los Altos Organos del Estado, aun incluso de concurrir coordinadamente en el cumplimiento de las funciones que les son propias.

Esta definición de la "soberanía nacional" contrasta con:

- la precisa expresión con que el Código fundamental de la II República española recogía las más modernas concepciones en torno a la soberanía, que después de la Primera Guerra Mundial se postulan en el contexto internacional de la Sociedad de las Naciones (30)
- La primitiva redacción del artículo 14 de la Ley de Cortes, que quizás en virtud de su imprecisión y vaguedad, ofrecía más probabilidades de adaptación a las nuevas realidades internacionales del presente.
- Los principios de flexibilidad que han hallado expresión variable, en las modernas Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial (31)

Evidentemente, la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, impuso la reforma de los textos de las Leyes Fundamentales anteriores a 1967,

para adaptar sus respectivos textos a las disposiciones recogidas en la Ley Orgánica del Estado (32).

Esto, como era de prever, llevó a la reforma de ciertos artículos de la Ley Constitutiva de las Cortes de 17 de julio de 1942, que ya había sido modificada por la Ley de 9 de Marzo de 1946. Los principales artículos afectados por esta concepción de la soberanía definido en la Ley Orgánica del Estado, eran naturalmente los artículos 1º, 10, 12, 13, 14, 16 y 17.

Sin embargo, a pesar de que la concepción de las nuevas Cortes (33), así como las reformas introducidas en los artículos 13 (34), 14 (35), así como en los artículos 16 (36) y 17 (37), hubieran debido dar lugar a una nueva redacción del artículo 10, este permaneció, inexplicablemente, dentro de los términos de su primitiva redacción, con lo cual no deja de presentar series dificultades en relación con el artículo 12 (38) y la nueva del 14 que quedó redactado en los siguientes términos:

"I. - La ratificación de tratados o convenios internacionales que afecten a la PLENA SOBERANIA o a la INTEGRIDAD TERRITORIAL ESPAÑOLA sean objeto de ley, aprobada por el Pleno de las Cortes.

II. - Las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán

oídas para la ratificación de los demás tratados que afectan a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme a los artículos diez y doce".

Si comparamos la primitiva redacción del artículo 14 con la de 1967 nos encontramos con que las modificaciones no afectan solo al apartado I, sino también al II.

Así tenemos:

Redacción de 17-VII-42

10-I-67

La ratificación de los tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española
serán objeto de ley
aprobada por el Pleno de las Cortes.

Las Cortes

en Pleno

o en Comisión

según los casos

serán oídas

Las Cortes

en Pleno

o en Comisión

según los casos

serán oídas

para la ratificación	para la ratificación
de aquellos tratados	de los demás tratados
que afecten a materias	que afecten a materias
cuya regulación	cuya regulación
sea de su competencia	sea de su competencia
conforme a los art. anteriores. conforme a los artículos diez y doce.	

El artículo 14 en su redacción de 1942 alude a "aquellos tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos anteriores". Ahora bien, los artículos anteriores son precisamente los artículos 10 (39), 11 (40), 12 (41) y 13 (42).

Por el contrario, el último párrafo del artículo 14, II, es decir, en su redacción de 1967 se limita a decir "de los demás tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos diez y doce".

En primer lugar, esta reforma restringe la aplicación del artículo 13 y limita una interpretación demasiado libre del artículo 11, En segundo lugar al referirse de una forma directa a la competencia de las Cortes conforme a los artículos 10 y 12 debió procederse a modificar estos dos artículos de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Estado y demás Leyes Fundamentales. (43)

No obstante si nos limitamos a la reforma del art. 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas en cuya redacción se evidencian profundas transformaciones, viene impuesta no sólo por esa noción de la soberanía definida por el artículo segundo de la Ley Orgánica del Estado, sino también por las limitaciones que el artículo noveno de la L.O. del Estado pone a las atribuciones y facultades que se reconocen al Jefe del Estado, es decir la necesidad de una ley o, en su caso, acuerdo o autorización de las Cortes, a los fines siguientes:

- a) Ratificar tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español.
- b) Declarar la guerra y acordar la paz.
- c) Realizar los actos a que hace referencia el artículo doce de la Ley de Sucesión y los que vengan determinados en otros preceptos de las Leyes Fundamentales del Reino.

La primera consideración que se impone es la de dilucidar la manifiesta falta de precisión entre el artículo noveno de la Ley Orgánica del Estado y Apartado I, del artículo 14 de la Ley de Cortes, pues mientras en una se declara "necesita una ley, o en su caso, acuerdo o autorización de las

Cortes", la nueva redacción del artículo catorce de la Ley de Cortes a los fines expresados en el apartado a) del artículo noveno de la Ley Orgánica del Estado, se establece taxativa la necesidad de una ley aprobada por el Pleno de las Cortes.

No resulta dudoso, como afirma el Profesor TRUYOL que una incorporación plena del Estado español a las Comunidades Europeas, implicaría en principio, evitar que una interpretación estricta del artículo segundo de la Ley Orgánica del Estado, o una reforma del mismo, de acuerdo al procedimiento previsto para estos casos (44).

Si tenemos en cuenta que el apartado a) del artículo noveno de la misma Ley Orgánica del Estado, así como las modificaciones que encontramos en la nueva redacción del artículo 14 de la Ley de Cortes, tanto el apartado I, de nueva redacción como en el II, relajan el rigorismo de la definición de que de la soberanía nacional nos da el apartado a) del artículo segundo de la Ley Orgánica del Estado, y cabría decir que en cierto modo la acercan a la fórmula francesa de la Constitución de la V República en su artículo 54, cuando en Francia por la acción del General De Gaulle comienza a atenuarse el clima favorable a una progresiva limitación de la soberanía de los Estados, sin embargo, como el paso de los años nos ha demostrado, el impulso inicial era una corriente irreversible, siguió inexorablemente su camino hacia el futuro consolidando sus frutos y alcan-

zando nuevas metas comunitarias, deja, desde el punto de vista jurídico constitucional e internacional, como una cuestión abierta, donde quizás el problema más agudo sea el de resolver es saber donde conviene dar el primer paso, es decir, en el ámbito constitucional interno o en la esfera de la integración internacional (45).

Pués, en todo lo que hace a la soberanía del Estado, nos hallamos ante el curioso fenómeno de que en la misma medida en que el Estado se ve desbordado por la fuerza de las nuevas realidades sociales, en su capacidad de solucionar de una forma idónea los problemas humanos, en un mundo en el que el principio de interdependencia todo lo penetra, pierden su razón de ser no pocas de las exigencias tradicionales del Estado en el ejercicio de la soberanía de fronteras para dentro, al no guardar ya la debida proporción con su contrapartida positiva. Así, la solución de los problemas internos, dependen cada día más de factores que escapan a las posibilidades de control ejercitables por el Estado en particular, si se desea evitar el riesgo de deslizarse por la siempre peligrosa pendiente del dirigismo que lleva al totalitarismo. De aquí ese debilitamiento que se aprecia por doquier del "principio de autoridad" del Estado en cuanto tal, que ha de conducir, antes o después, a una vigorización, a costa suya, de las comunidades menores de vida y de cooperación espontánea históricamente vivas, no pocas de las cuales se hallan divididas, como si la historia se hubiera dedicado a jugar durante siglos a imitar a Salomón.

Vemos que la soberanía, tal como tradicionalmente ha sido concebida y definida (46) sufre en la hora presente un doble reto, uno desde dentro, que favorece la vigorización de las constelaciones de intereses humanos interno y otro a favor de las constelaciones de naturaleza supranacional y alcance internacional.

También podemos hallar en los textos constitucionales españoles desde la constitución gaditana de 1812 a la constitución de 9 de Diciembre de 1931 una continuidad relativa a la forma de concebir la Soberanía Nacional y la Integridad Territorial que nos ayude a comprender los términos en que se halla redactado el párrafo primero del artículo 14 de la Ley de Cortes modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967. Veremos como son independencia de la ideología política que aspira la redacción de los diferentes textos constitucionales se mantiene una unidad de criterio.

Si exceptuamos el Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808 (47), las Constituciones políticas de la Monarquía española desde la de 19 de marzo de 1812 son en lo que respecta a la soberanía nacional y la integridad territorial de la nación española bastante más expresivas que la vigente L. O. E.

En el artículo primero se declara que "la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios" curiosa y sagaz esta de-

finción, pues en ella se expresa al mismo tiempo los siguientes elementos:

- a) Con independencia de cualquier otro criterio la nación española viene definida fundamentalmente por su elemento humano, concebido como "reunión".
- b) Indirectamente se establece un criterio territorial. Ahora bien, son los españoles que viven en territorios de ambos hemisferios quienes definen el territorio de la nación española y no viceversa.
- c) Una nación es decir la reunión de todos los españoles, que como señala el artículo segundo es "libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona". Esto nos lleva a considerar que
- d) La Soberanía radica esencialmente (48) en la Nación y, por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

El artículo 10 define los países, regiones, reinos, posesiones, etc. que comprende el territorio español. Todo ello concebido como un conjunto de territorios dependientes de un mismo gobierno. Gobierno definido en

el artículo 14 como "una monarquía-hereditaria". Ahora bien, en el artículo 15 se declara que "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey. En la Constitución de 1812 se denomina gobierno a lo que normalmente conocemos bajo la denominación de ejecutivo.

Esta concepción nos la confirman los artículos 109, 120 y 121 (49).

Ahora bien, si las Cortes según la Constitución de 1812 no pueden legislar sin el rey, éste a su vez no puede gobernar sin las Cortes. El artículo 131 donde se especifican las facultades de las Cortes (50), el artículo 170 y en particular el 172 que establece las restricciones de la autoridad regia (51) nos ponen de manifiesto el alcance de las prerrogativas que se reconocen al monarca, prerrogativas que ponen fuera de su alcance las auténticas facultades o competencias propias de la Soberanía.

Respecto a lo que aquí nos concierne más directamente conviene destacar las restricciones 2^a, 3^a, 4^a, 5^a, 6^a, 7^a, 8^a, en virtud de las cuales no puede el rey:

- 1º Ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes; y si lo hiciere se entiende que ha abdicado la Corona. Dado que conforme al artículo 15 la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey, fácil es comprender el fundamento de esta interrupción.

- 2º Enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna por pequeña que sea del territorio español.
- 3º Hacer alianza ofensiva, ni tratados especiales de comercio con ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.
- 4º Obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna Potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.
- 5º Ceder ni enajenar los bienes nacionales sin el consentimiento de las Cortes.
- 6º Imponer por ahí, directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, si no que siempre los han de decretar las Cortes.

Postulado el artículo 131 en sus apartados 7º, 8º y siguientes reiteran esta necesidad en que se halla el monarca de obtener de las Cortes la aprobación antes de su ratificación respecto a los tratados de alianza ofensiva, los subsidios y los especiales de comercio.

En la Constitución de 1837 más moderada que la de 1812 como tuvimos ocasión de ver se conservan no obstante los mismos principios. Principios que esquemáticamente expuestos son los siguientes:

- 1º La Soberanía es atributo de la nación
- 2º La Potestad de hacer las leyes residen en las Cortes con el Rey (52)
- 3º Al Rey y sus Ministros corresponde dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias. Declarar la guerra, hacer ratificar la paz, etc... (53)

Sin embargo, el artículo 48 reitera la autorización que el Rey necesita, por una ley especial para:

- a) En general, ceder o permutar cualquier parte del territorio español.
- b) Admitir tropas extranjeras en el reino.
- c) Ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio y los que estipulen dar subsidio a alguna potencia extranjera.

d) Y, naturalmente, ausentarse del reino.

En la Constitución de la Monarquía española de 23 de mayo de 1845 por la que se modifica la de 18 de junio de 1837 se repite la antigua relación del artículo 12 y los principios de los artículos 46, 47 y 48 son recogidos en idénticos términos y alcance con los artículos 44, 45 y 46 de la nueva constitución (54).

En nada se diferencia en estas cuestiones la constitución no promulgada de 1856 (55) y la Constitución de 1876 (56).

Sin embargo venia como en el proyecto de Constitución Federal de 1873, casi puede afirmarse que la noción de Derecho internacional se difumina como una dimensión suprema de la "nación española" (58). Hecho por lo demás bastante significativo en el extraño dato que los redactores del proyecto no articulen el Título V, relativo a "las facultades correspondientes a los Poderes públicos de la Federación".

Este título en el que se señalan las facultades que hacen referencia a la soberanía de la nación, es decir, de la federación en la esfera supranacional queda de este modo, colocado al margen de la constitución a la espera de que se redacte una constitución supranacional. (59)

La moderna concepción es del Derecho internacional, como ya hemos tenido ocasión de contemplar (60) adquiere carta de naturaleza dentro de nuestro Derecho Constitucional con la Constitución de 1931.

Ahora bien, el reconocimiento que hace la Constitución de 1931 de las normas universales del derecho de gentes y su incorporación al derecho político español (61), obligaban, necesariamente, a matizar conceptos como los de Nación (62), soberanía (63), soberanía nacional (64), competencias internacionales del Estado Español (65), y los fundamentos de la potestad legislativa (66) así como el ejercicio de la misma (67) y sus límites (68) tanto desde el punto de vista interno como internacional (69).

No parece dudoso que la redacción del art. 14 represente un indudable retroceso con relación a la redacción de 1942, sino que, como de ser, desde el punto de vista histórico nació con un retraso de 100 años por la forma de concebir el problema (70) nociones que pueden ser explicadas e incluso justificadas (71), pero que no ofrecen grandes perspectivas de futuro.

LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE 17-VIII-1942 Y SUS
DEFICIENCIAS

De acuerdo con el art. 9º de su Ley Constitutiva "Las Cortes se reunen en Pleno para el examen de las Leyes que requieran esta competencia y, además siempre que sean convocadas por el Presidente de acuerdo con el Gobierno".

Las Leyes que requieren esta competencia son aquellas que por las materias que regulan se enumeran en el art. 10 (72) las materias que son objeto de actos o leyes que las Cortes conocerán en Pleno.

Por su parte el art. 12 establece que es de la competencia de las Comisiones de las Cortes "todas las disposiciones que no esten comprendidas en el artículo 10 y que deban revestir forma de ley" (73) porque así lo disponga alguna posterior a la presente o bien porque se dictamine en dicho sentido por la Comisión especial que se establece en el mismo artículo (74).

Sin embargo, el artículo 11 que dispone que "los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes" (75), en virtud de lo cual, todas las materias que forman la esfera de la competencia reservada al órgano legislativo, se estratifica en dos niveles y en principio la competencia de las Comisiones la abarca en su totalidad. No podemos decir lo mismo de las materias correspondientes al Pleno de las Cortes, cuya imprecisión es notoria, a pesar de que la redacción de los artículos 10 y 12 aparenten lo contrario.

En primer lugar es alarmantemente defectuosa la forma en que el texto de la Ley Constitutiva de las Cortes ha reflejado "las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado", dado que para la redacción

del art. 10 no se ha tenido en cuenta ninguna de las reformas introducidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica que sigue en los términos de 1942, es decir:

Las Cortes concederán, en Pleno, de los actos o Leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes:

- a) Los presupuestos originarios y extraordinarios del Estado.
- b) Las grandes operaciones de carácter económico y financiero.
- c) El establecimiento o reforma del régimen tributario.
- d) La ordenación bancaria y monetaria.
- e) La intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afecten, en grado transcendental, a la economía de la Nación.
- f) Leyes básicas de regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad española y de los deberes y derechos de los españoles.
- g) La ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado.

- h) Las bases del régimen local.
- i) Las bases del Derecho Civil, Mercantil, Social, Penal y Procesal.
- j) Las bases de la Organización judicial y de Administración Pública.
- k) Las bases para la ordenación agraria, mercantil e industrial.
- l) Los planes nacionales de enseñanza.
- m) Las demás leyes que el Gobierno, por sí o propuesta de la Comisión correspondiente, decida someter al Pleno de las Cortes.

Igualmente, el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan carácter de ley.

El artículo 12 establece que son de la competencia de las Comisiones de las Cortes todas las disposiciones que no estén comprendidas en el art. 10 y que deban revestir forma de Ley, bien porque así se establezca en alguna posterior a la presente o bien porque se dictamine en dicho sentido

por una Comisión compuesta por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un Consejero perteneciente a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, un Procurador en Cortes con título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá dictamen a requerimiento del Gobierno o de la Comisión Permanente de las Cortes.

Por último lo que a nuestro entender resulta más importante, es decir, que CONTRARIAMENTE A LO QUE HASTA EL PRESENTE VIENE AFIRMANDOSE, los artículos 10, 12, 14, de la Ley Constitutiva de las Cortes, no pueden ser reducidos a las UNICAS DISPOSICIONES DE NUESTRO ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL QUE RECOGEN LAS MATERIAS QUE CONSTITUYEN LA LLAMADA "RESERVA DE LEY" dado que, el espíritu del legislador en la redacción de los artículos 10, 12 y 14 no acotar el campo de las materias reservadas a la Ley, sino LA COMPETENCIA, FUNCIONES Y COORDINACION DE LAS ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES Y EL PLENO.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Cortes "son de competencia de las Comisiones de las Cortes todas las disposiciones.. todas las disposiciones... que deban revestir forma de ley...bien porque así lo establezca en alguna posterior a la presente..."

Esto nos lleva, naturalmente, a considerar los preceptos que en las leyes Fundamentales establecen las materias que deben revestir forma de ley o exigen una actividad legislativa por parte de la Cámara. Sin embargo, al llevar a cabo esta revisión de las Leyes Fundamentales en cuanto las materias que en los mismos se recogen puedan ser objeto de tratados internacionales, debemos preguntarnos si dichas materias serán objeto única y exclusivamente de la Competencia de la Comisión de Asuntos Exteriores o por el contrario pueden estar comprendidas dentro de las enunciadas en el artículo 10 de la Ley de Cortes o afectar a los casos recogidos en el apartado I del artículo 14.

A este fin estudiaremos aquellos artículos de las Leyes Fundamentales del Reino que de una u otra manera, afectan al objeto de este estudio, siguiendo para ello el orden establecido en el Decreto 779/67 de 20 de abril, por el que fueron aprobados los textos refundidos (76) de las mismas. (77)

LA EXCEPCION DEL ARTICULO 13 DE LA LEY DE CORTES

En caso de guerra o por razones de vigencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12.

Acto contínuo se dará cuenta del mismo a las Cortes, para su estudio o elevación a Ley con las propuestas de modificación que en su caso, se estimen necesarias (78).

Sobre esta redacción de 1942, las modificaciones introducidas en 1967 comienzan por suprimir "en caso de guerra", quedando el Decreto-Ley reducido a las razones de urgencia. No es el Gobierno quien puede regular mediante Decreto-Ley, sino simplemente proponer la sanción de las mismas al Jefe del Estado quien oída la Comisión que se establece en el art. 12, apreciará la urgencia.

Por otro lado, la Comisión antes indicada podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero (79).

Pero la reforma más significativa del art. 13 es la referente al último párrafo. Dado que "acto contínuo de la promulgación del Decreto-Ley se dará cuenta del mismo a las Cortes" (80). Desde el punto de vista de las materias reguladas por los tratados internacionales, cuando estas son de competencia de las Cortes, la antigua redacción del art. 13 carecía de incidencia a efectos de la competencia de las Cortes, dado que esta al no poder modificar el texto auténtico del tratado, sino aceptarlo o rehusarlo (81), una vez que el Gobierno por razones de urgencia había estimado ratificar por Decreto-Ley un tratado, poco podían hacer ya las

Cortes. Por eso la reforma del art. 13, al situar delante los requisitos que ha de reunir el Decreto-Ley (82), permite la defensa por parte de las Cortes en los casos que el art. 13 puede afectar la competencia y función mediante el recurso de contrafuero, lo cual no resultaba posible antes de 1967, a pesar de la coletilla recogida en el último párrafo de la redacción de 1942.

1. - Ley Constitutiva de las Cortes Españolas. Esta definición de las Cortes Españolas como "órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado" que se recoge en su art. 1º ha permanecido inalterado después de la publicación del texto refundido de la misma a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado.

Igualmente no ha sufrido variación a pesar de la promulgación de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, cuyo art. 10, párrafo 2º, puede dar lugar que por encima de las Cortes existe el Referendum como órgano de participación popular y directa en las tareas del Estado.

Quizás ayudara a interpretar este concepto la frase del preámbulo según la cual: "superada la fase del Movimiento nacional... ..siguiendo la línea del Movimiento Nacional las Cortes que ahora se crean...."

2. - Ley de Cortes, art. 1º. - Lo cual no excluye que a las Cortes se le puedan conferir o reconocer otras misiones dentro de las tareas del Estado.
3. - R. Fernández Carvajal, Op. cit., pag. 102.
4. - Ley de Cortes, Preámbulo.
5. - Preámbulo de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942: "La creación de un regimen jurídico, la ordenación de la actividad administrativa del Estado, el encuadramiento del orden nuevo en un sistema institucional con claridad y rigor, requiere un proceso de elaboración del que, tanto para lograr la mejor calidad de la obra como para su arraigo en el país, no conviene esten ausentes representaciones de los ele-

mentos constitutivos de la comunidad nacional. El contraste de pareceres -- dentro de la unidad del regimen -- la audiencia de aspiraciones, la crítica fundamentada, la intervención de la técnica legislativa, deben contribuir a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del derecho positivo de la Revolución y de la nueva Economía del pueblo español.

Azares de una anormalidad que, por evidente, es ocioso explicar, han retrasado la realización de este designio. Pero, superada la fase del Movimiento Nacional en que no era factible llevarlo a cabo, se estima llegado el momento de establecer un órgano que cumpla aquellos cometidos.

Continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de caracter general, en los términos de las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el órgano que se crea significará a la vez que eficaz instrumento de colaboración en aquella función, principio de autolimitación para una institución más sistemática del Poder. Siguiendo la línea del Movimiento Nacional las Cortes que ahora se crean, tanto por su nombre cuanto por su composición y atribuciones, vendrán a reanudar gloriosas tradiciones españolas".

Compárese con el preámbulo del Real Decreto-Ley de 12 de septiembre de 1927 por el que se crea la "Asamblea Nacional Consultiva: "Pues bien...la Asamblea Nacional que se proyecta.. No ha de ser el Parlamento, no legislará, no compartirá soberanías; pero por encargo del Gobierno y aun por iniciativas propias, colaborará en su obra...y, mientras interviene la actualidad preparará amplia labor que someter en su día a la aprobación del órgano que la suceda, que por fuerza ha de tener caracter legislativo..."

Ezequiel Cavañero, "Los tratados internacionales" (Pamplona), pag.

6. - El artículo 75 de la Constitución de 1931 en el párrafo 2º y 3º del apartado e) señala únicamente que "los tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo solo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes, el párrafo 3º se refiere a "los proyectos de Conveio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos al Parlamento para su aprobación".
7. - Debemos tener en consideración que la obra de Cavaleiro fue publicada algunos años antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado.
8. - Primitiva redacción del art. 1º de la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942.
9. - Redacción del art. 1º de la Ley de Cortes después de la reforma de 20 de enero de 1967.
10. - Ley de Cortes, art. 1º.
11. - Véasen las páginas relativas a las competencias internacionales del Consejo de Ministros y el Jefe del Estado
12. - A pesar de que por lo que respecta al ejercicio efectivo de esta prerrogativa y aun distinguiendo entre la legislación ordinaria, la legislación constitucional y la legislación internacional por vía convencional, se haya producido una verdadera "desuetudo" en la primera y en la última hay que presumir se mantiene "caeteris paribus" hasta que no se cumplan las previsiones sucesorias.

13. - En tal sentido se nos aparecen el Fuero de los Españoles, art. 34 y 9º de la Ley Orgánica, así como el 10 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
14. - Esta es la opinión de R. Fernández Carvajal, Op. cit., pag. 117-8, así como la del Consejo de Estado, expresada en su dictamen 36.227 de 7 de noviembre de 1968.

Sin embargo, ya veremos más adelante, al estudiar la práctica constitucional de las Cortes en materia de tratados internacionales, como, en una u otra manera, se habla de "proyectos de ley".

15. - En virtud, como se verá, de una amplia interpretación y aplicación del artículo 14 de la Ley de Cortes.
16. - El Consejo de Estado, en el dictamen citado en la nota 14, al examinar el artículo 9 de la Ley Orgánica del Estado en relación con el art. 10 de la Ley de Cortes, distinguía ya tres posibilidades.
17. - Si hemos de atenernos al art. 12 según el cual son de competencia de las Comisiones todas las disposiciones que no estén comprendidas en el artículo diez y que deban revestir forma de ley, los tratados y convenios internacionales

1. - Son de la competencia de la Comisión de Asuntos Exteriores porque deben revestir forma de ley y en consecuencia es de aplicación el artículo 16 según el cual el Jefe del Estado debe promularlos en el plazo de un mes o devolverlo a las Cortes en los términos del artículo 17.

2. - Son de la competencia del Pleno en virtud del último párrafo del artículo 10 según el cual "el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan caracter de ley".

18. - Ley Orgánica del Estado, art. 2, II.

19. - Ley Orgánica del Estado, art. 2, I

20. - Ley de Cortes, art. 1º

21. - Acto Constitucional de 24 de junio de 1793, art. 53: "Le corps legislatif propose des lois et seud des decrets."

art. 55: "Sont designes sous le nom particulier de decret, les actes des corps legislatif, concernant....

.... La ratification des traites..."

22. - Constitution de la Republique française du 5 fructidor, an III (22 agosto de 1795) art. 333, 'Les traites ne sont valables qu'après avoir este examinés et ratifiés par le corps legislatif: neanmoins, les conditions secretes peuvent recevoir provisoirement leur execution des l'instant meme ou elles sont arretées por le Directoire."

23. - En primer lugar porque la comparte con el Consejo de Ministros (Ley Regimen Jurídico art. 10) y el Jefe del Estado (Leyes de 1938 y 1939, Ley de Cortes art. 1º). En segundo lugar porque en virtud del art. 13, puede ser ejercido por el Ejecutivo.

Esto se manifiesta con mayor claridad en materia de tratados internacionales.

24. - Con lo cual las Cortes podrian elegir o pretender una intervención en estas materias análogas a las del Senado en los Estados Unidos de América. Un conflicto de Competencia entre el Jefe del Estado y las Cortes. No podría ser resuelto por los procedimientos de contrafuero y la Ley de 14 de julio de 1972, sino únicamente mediante recurso al Referendum Nacional.
25. - Existe en la actualidad una corriente en el seno de las Cortes que estima que todos los tratados internacionales, por el mero hecho de serlo son de su competencia y afectan al art. 14, I.
26. - Existen innegables puntos de fricción entre:
- a) El Estado español como suprema institución de la comunidad nacional (Ley Orgánica, art. 1, I)
 - b) El Estado español constituido en Reino (Ley Orgánica, I, I)
 - c) El Estado español como titular del ejercicio de la soberanía (Ley Orgánica, 1 I).
 - d) El Estado español como sistema institucional (Ley Orgánica 2, II).
 - e) El ejercicio de la soberanía por el Estado a través de los órganos adecuados (Ley Orgánica 1, II)
 - f) El ejercicio de la soberanía, "una e indivisible a través de "órganos".

- g) El ejercicio de la soberanía "no susceptible de delegación ni cesión" por el Estado, a través de órganos adecuados".
- h) El Jefe del Estado como "representante supremo de la Nación".
- i) El Jefe del Estado como "personificación de la soberanía nacional".
- j) etc. etc.

Todo lo cual no deja claramente definidos los conceptos de:

- 1. - Nación
- 2. - Comunidad nacional
- 3. - Soberanía nacional
- 4. - Estado español
- 5. - Y la titularidad, personificación, representación y ejercicio por personas y órganos distintos de lo que en principio es "uno, indivisible y no susceptible de cesión ni delegación".

Y no deja de contrastar con:

- a) El art. 10 de la Ley de Sucesión
- b) El art. 1º de la Ley de Cortes
- c) El preámbulo de la Ley de Referendum Nacional.

- 27. - Sin embargo, el "recurso de contrafuero ofrece serias contradicciones y no pocos problemas de orden jurisdiccional. Si "es contrafuero todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los principios del Movimiento Nacional o demás leyes fundamentales del Reino" y según el art. 30 de la Ley

de Principios del Movimiento Nacional "serán nulas las leyes y disposiciones de cualquier clase que vulneren o menoscaban los Principios proclamados en la presente Ley Fundamental del Reino". No cabe pues como señala el art. 64 de la L.O.E. una "resolución que anule el contrafuero".

Por otro lado no cabe pensar en "contrafuero" en la hipótesis del art. 65 de la Ley Orgánica en la revisión constitucional establecida en el art. 10 de la Ley de Sucesión.

28. - Preámbulo

29. - La soberanía nacional como no susceptible de delegación ni cesión solo puede aludir en el plano interno a la no confusión de la titularidad de la misma, es decir, la nación, no puede delegarla ni cederla a nadie, llámese como se llame, en el plano internacional debemos entenderla referida al art. 14-1. Vid nota 26.

30. - Véase en la parte de la historia constitucional española lo que al respecto se dice de la constitución de 1931. Que recogen las Constitución alemana de Weimar 1919, Checoslovaca, Mexicana 1917, Uruguay y Rumania.

31. - Truyol Serra, (A.), "Fundamentos....", pag. 91-2. Sobre este problema véase la obra de Puente Egido (J.), "Algunas consideraciones en torno al principio de armonía institucional en las organizaciones europeas. Con especial referencia al derecho español (Homenaje a D. Antonio Luna, Madrid, 1968).

32. - Sin embargo quedan en los textos refundidos de las Leyes Fundamentales abundantes expresiones que no dejan de ser reveladoras en cuanto a los criterios que inspiraron la redacción de los textos de las Leyes Fundamentales con posterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica del Estado.

Así nos encontramos que durante la época en que las Cortes se limitaban a "preparar y elaborar" las leyes, los textos de las Leyes Fundamentales anteriores a 1967, hablan "unánimemente de "leyes elaboradas por las Cortes". Era lógico pensar que después de 1967 esta expresión fuera sustituida por la de "leyes aprobadas por las Cortes" o, en todo caso, por el de proposiciones de leyes elaboradas por las Cortes". Sin embargo, tanto en la Ley de Sucesión (art. 10), Ley de Referendum (art. 1º), de acuerdo al artículo 65 de la Ley Orgánica donde se habla de "antes de someter a referendum un proyecto o proposición de Ley elaborados por las Cortes".

33. - Que viene claramente expresado en el Art. 2, II de la Ley de Cortes en el que se declara que "Todos los Procuradores en Cortes representan al Pueblo español, deben servir a la Nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno" y en el artículo 16 en virtud del cual, la promulgación del proyecto aprobado por las Cortes, y posterior a la sanción del Jefe del Estado se convierte en un acto de obligado cumplimiento en el plazo de 30 días, por lo que no cabe la interposición de un veto tacito por la indefinida postergación de la promulgación.

34. - Art. 13. Redacción de 1942. - "En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-ley, las materias enunciadas en los artículos 10 y 12. Acto

continuo de la promulgación del Decreto-Ley se dará cuenta a las mismas Cortes "para su estudio y elevación a Ley con las Propuestas de modificación que, en su caso, se estimen necesarias."

Redacción de 1946. - Se suprime la frase "para su estudio y elevación a Ley con las propuestas de modificación que, en su caso se estimen necesarias".

Redacción de 1967. - "Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias enunciadas en los artículos diez y doce. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado pida la Comisión a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo a la promulgación de un decreto-ley se dará cuenta de el a las Cortes".

35. - Suprimida.

36. - Art. 16. Redacción de 1942. - "El Presidente de las Cortes remitirá el proyecto de ley, elaborado por las mismas, al Gobierno para ser sometido a la aprobación del Jefe del Estado".

Redacción de 1967. - "El Presidente de las Cortes someterá al Jefe del Estado para su sanción, las leyes aprobadas por las mismas, que deberán ser promulgadas en el plazo de un mes desde su recepción por el Jefe del Estado".

37. - Art. 17. Redacción de 1942. - "El Jefe del Estado podrá devolver las Leyes a las Cortes para nuevo estudio".

Redacción de 1967. - "El Jefe del Estado, mediante mensaje motivado y previo dictamen favorable del Consejo del Reino, podrá devolver una ley a las Cortes para nueva deliberación";

38. - Art. 12. Redacción de 1942. - "Son de la Competencia de las Comisiones de las Cortes todas las demás disposiciones que no estén comprendidas en el artículo décimo y que deban revestir forma de Ley, bien porque así se establezca en alguna posterior a la presente o bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el Presidente de las Cortes, un miembro de la Junta Política, un Ministro designado por el Gobierno, un Procurador en Cortes con título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá dictamen a requerimiento del Gobierno, por propia iniciativa de éste o a petición del Presidente de las Cortes".

Redacción de 1967. - Aparte de sustituir "el miembro de la Junta Política" por "un Consejero Perteneciente a la Comisión Permanente del Consejo Nacional" y de que la Comisión puede emitir dictamen a requerimiento de la Comisión Permanente de las Cortes, añade un segundo párrafo:

"II. Si alguna de las Comisiones de las Cortes plantease , con ocasión del estudio de un proyecto, proposición de ley o moción independiente, alguna cuestión que no fuere de la competencia de las Cortes, el Presidente de éstas, por propia iniciativa o a petición del Gobierno, podrá requerir el dictamen de la Comisión a que se refiere el párrafo anterior. En caso de que el dictamen estimara no ser la cuestión de la competencia de las Cortes, el asunto será retirado del orden del día de la comisión".

39. - Uno de los artículos de la Ley de Cortes que ha permanecido inalterado.
40. - Art. 11. Redacción de 1942. - "Los proyectos de Ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes".
- Redacción de 1967. - Se mantiene en idénticos términos.
41. - Vid nota 38.
42. - Vid nota 34.
43. - Vid nota 32.
44. - Truyol Serra, (A.) Op. cit., pag. 92
45. - A. Pérez Voituriez, "Las Leyes Fundamentales ante el Derecho Internacional" (R.E.D.I., XXII-2, 1969, pag. 248-280)
46. - Unión Academique Internationale "Dictionaire de la terminologie du Droit International (Paris, 1959) pags. 572 a 579.
47. - En el que pomposamente se declara "hemos decretado y decretamos la presente constitución para que se guarde como Ley Fundamental de nuestros estados y como base del pacto que une a nuestros pueblos con nos, y a nos con nuestros pueblos."

Es curioso observar el contraste que nos ofrecen los términos "decretar" y "pactar" dentro del mismo párrafo del estatuto de 1808.

48. - Es curioso como la Constitución gaditana conjuga en torno al concepto de soberanía los términos "esencialmente" y "exclusivamente", que aplicados al dominio reservado de los Estados en el Pacto de la SON y la Carta de las Naciones Unidas han hecho correr tantos rios de tinta polémica.

Vid I. R. Orve, "Las dos fases del Regionalismo Internacional" (Univ. de Valencia. Lección curso 1949-50. pag. 65 y 85.

49. - La Constitución de 1812 encierra viva una precisa terminología jurídica política, sin precedentes en nuestra historia constitucional, solo comparable, en lo que tiene de contrapunto, con la terminología de las vigentes Leyes Fundamentales.

Así, dado que la "soberanía" reside esencialmente en la Nación para las Constituyentes de la Isla de León:

- a) A la Nación corresponde exclusivamente el derecho de darse sus leyes fundamentales.
- b) Porque la nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas "los derechos legítimos de los individuos que la componen", es decir:
- c) A la nación española o lo que es igual "la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios":

Sin embargo, la "reunión de todos los españoles" en cuando comunidad política" tiene:

- a) un territorio (arts. 10 a 11)
- b) una religión
- c) un gobierno

Por lo tanto: a) el nacimiento; b) la vecindad; c) la religión; d) la fidelidad a las leyes y las autoridades, definen "la ciudadanía española".

El Gobierno de la Nación española es "una Monarquía moderada hereditaria". Pero dado que la Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona, se justifica la existencia de las Cortes como "la reunión de todos los diputados que representan la nación"

de ahí que "la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey, la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales (art. 242).

50. - El art. 131 dice expresamente: "Las facultades de las Cortes son...." y fáculdades es según el Diccionario: "Poder o derecho de hacer algo".

51. - El art. 170 habla de la "potestad de hacer ejecutar las leyes" que reside exclusivamente en el Rey. Art. 171, atribuye al Rey la "prerrogativa" de sancionar las leyes y otras "facultades".

El art. 172, recoge las restricciones a la "autoridad" del Rey.

52. - Las Cortes de Cadiz conciben la Soberanía nacional como "una e indivisible" y no susceptible de ser patrimonio de persona o familia alguna de aquí que:

- a) El Poder legislativo pertenece exclusivamente a la Nación.
- b) El Poder judicial corresponde exclusivamente a los tribunales.
- c) El Poder ejecutivo corresponde exclusivamente al Rey.

- 53. - Vid Constitución de 1837.
- 54. - Véase el capítulo dedicado al estudio de las Constituciones de 1837 y 1845.
- 55. - Constitución no promulgada de 1856 arts.
- 56. - Constitución de 1869, art. 74.
- 57. - Constitución de 1876, art. 55.
- 58. - Sin embargo, puede afirmarse, con limitado margen de error, que el proyecto de Constitución federal de 1873 en su Título I, art. 1º mantiene en sus líneas directrices la noción de "nación española" que ya definía la Constitución de 1812. Véase, también, el Título III.
- 59. - Título V, no incluido dentro del articulado, pero que se corresponde con el art. 40, es decir "en la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado; y todo lo nacional de la Federación", quedando, pues, comprendidas las competencias internacionales dentro de la expresión "todo lo nacional".
- 60. - Vid parte Historia del derecho constitucional español, Constitución de 1931.
- 61. - Constitución de 1931, art. 7, - "El Estado español acatará las normas universales del Derecho Internacional, incorporándolas a su derecho positivo."

Truyol Serra, (A.), "Fundamentos", pag. 122-3

"El Tribunal Supremo por su parte, ha declarado que los tratados internacionales tienen fuerza de ley, y en alguna ocasión se ha inspirado, a título de principio general del derecho, en un tratado no ratificado por España" (Miaja, 220-21)

En cuanto al derecho internacional general o comun, derogada la Constitución de 1931 que lo incorporaba (art. 7º) al derecho positivo español, se ha formulado la hipótesis de que no hay razón para pensar que esta incorporación haya caducado (Miaja). Tal interpretación tiene a su favor el que la disposición en cuestión se remontaba, al través de sus precedentes en otras constituciones, a una tradición universalista que corresponde a la que en la doctrina española clásica ha sido la dominante.

62. - La Constitución de 1931 rehuye sistemáticamente la idea de "nación" que solo surge en contadas ocasiones y en forma negativa, como en el art. 6, allí donde dice que "España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional". Lo que denota la influencia del Pacto de San Sebastián y de las ideas "federales" que gravitaban sobre el mismo. "El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación."
63. - Las expresiones habituales de la Constitución de 1931 son del tenor siguiente: "Como Presidente de las Cortes Constituyentes, y en su nombre, declaro solemnemente que éstas, en uso de la soberanía de que están investidas, han decretado y sancionado....", España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes Constituyentes...", ".... Los territorios de soberanía del norte de Africa..."

64. - En ningún momento, como vimos al estudiar la Constitución de 1931, se emplea esta alocución.
65. - Las "competencias internacionales" del Estado integral que es la República democrática de trabajadores de toda clase, organizada en regimen de libertad y justicia que, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, está integrado por municipios mancomunados en provincias y regiones en regimen de autonomia sin posibilidad de constituir Federación entre si, se atribuyen al Presidente de la República en cuanto Jefe del Estado y personificación de la Nación, que los ejercerá en los términos establecidos en la Constitución.
66. - La "potestad legislativa" "reside en el pueblo que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados", "el pueblo -- no obstante -- podrá atraer a su decisión mediante "referendum" las leyes votadas por las Cortes".
67. - Vid nota 66 y arts. 51 y 66 de la Constitución de 1931.
68. - Título IX de la Constitución, así como el referido art. 66.
69. - Así, no pueden ser objeto del "recurso de referendum" "la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de los convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales ni las leyes tributarias".
70. - En 1967, el art. 29 de la Ley Orgánica del Estado, responde a un concepto de soberanía, que, en cierta medida había dejado de dar adecuada respuesta a la realidad internacional de la Sociedad de Estados en 1856.

71. - Se ha hablado de una actitud defensiva del regimen como consecuencia de las circunstancias históricas que padeció frente a la Comunidad internacional a raíz de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, de ser esto cierto, la única deducción posible al respecto al actual orden constitucional, en relación con la Constitución de 1931, es un evidente retroceso. Podemos considerar y justificar la historia, pero es evidente que, en el plano constitucional no puede hablarse, como se hace en la esfera económica, de los frutos de la "dictadura del desarrollo".

En circunstancias especiales, la Dictadura puede ser útil e incluso, necesaria, pero pone sus huevos fuera del nido político. Los romanos, pueblo de fina sensibilidad política y jurídica, llegaron incluso a "institucionalizar" la Dictadura, pero sin hacerse ilusiones de lo que la Dictadura representaba. De aquí, que el Dictador fuese nombrado a la caída del sol y fuera desposeído de esta extravagante magistratura o anti-magistratura a la salida del sol. La Dictadura, era un remedio inevitable, de aquí que en Roma la dictadura no podía durar más de seis meses, era considerada desde el punto de vista jurídico como una sola noche que se reflejaba en el ritual.

72. - Art. 10 de la Ley Constitutiva.

Ley de Creación de las Cortes de 17 de julio de 1942.

Art. 10. - "Las Cortes conoceran en Pleno, de los Actos o Leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes:

- a) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Estado.
- b) Las grandes operaciones de carácter económico o financiero.
- c) El establecimiento o reforma del regimen tributario

- d) La ordenación bancaria y monetaria .
- e) La intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afecten, en grado trascendental, a la economía de la Nación.
- f) Las leyes básicas de regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad y de los deberes y derechos de los españoles.
- g) La ordenación político-jurídica de las instituciones del Estado.
- h) Las bases del regimen local.
- i) Las bases del Derecho Civil, Mercantil, Social, Penal y Procesal.
- j) Las bases de la organización judicial y de la Administración pública.
- k) Las bases para la ordenación agraria, mercantil e industrial.
- l) Los planes nacionales de enseñanza.
- m) Las demás leyes que el Gobierno, por sí o a propuesta de la Comisión correspondiente, decida someter al Pleno de las Cortes.

Igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan caracter de ley.

73. - Art. 12. Vid nota.

74. - Art. 12, I. Vid nota.

75. - Art. 11. 'Los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes.

76. - Decreto de 20 de abril de 1967.

77. - Las Leyes Fundamentales, recogen dentro de su articulado disposiciones de cierto interés. Así:

1. - Fuero del Trabajo: Punto XIV. No obstante, es evidente que el texto refundido de 1967, presenta serias deficiencias y como veremos más adelante entra en colisión con la práctica, particularmente, en relación con la adhesión de España a los Convenios de la O. I. T., donde todo hace pensar que se ha aplicado el párrafo segundo del apartado e) del art. 75 de la Constitución de 1931.

2. - Fuero de los Españoles: A los efectos que aquí más nos interesan pueden ser retenidos los artículos 7, 8, 9, 16, 17, 18 y 34.

3. - Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que en sus artículos 10 y 11 pueden establecer una serie de disposiciones al amparo de las cuales cabe pensar que una vez cumplidas las previsiones sucesorias, la potestad legislativa que en virtud de las leyes de 1938 y 1939 quedaron vinculadas al "Presidente del Gobierno del Estado español", retornará al pueblo español en términos aparentemente análogos a los reflejados en el art. 66 de la Constitución de 1931. Sin embargo, existe una novedad que reposa en la iniciativa del Referendum, que pasa del pueblo al Jefe del Estado. Mientras en la Constitución de 1931, por otro lado, quedaba excluida del recurso del referendum la Constitución, leyes complementarias y tratados internacionales ratificados por España, en la actualidad es precisamente la Constitución el objeto del Referendum. Esto nos puede inducir a pensar si en la línea del espíritu del Referendum según la Ley de Sucesión, se hallan también los tratados internacionales ratificados por España, especialmente

aquellos tratados normativos que afectan a la estructura orgánica del Estado.

4. - Ley del Referendum Nacional, en su art. 1º conserva la redacción originaria no habiendo sido adaptado a la normativa de la Ley Orgánica del Estado.

5. - Ley de Principios del Movimiento Nacional. Véase la nota

En el VIII de los Principios del Movimiento Nacional se declara que "el caracter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas. La participación del pueblo español en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general se llevará a cabo a través de... entidades con representación orgánica que a este fin reconozcan las leyes. "

Esta declaración establece un principio general en cuanto a la participación del pueblo español en las tareas legislativas de interés general y "demás funciones" en el mismo sentido que el art. 1º de la Ley de Cortes.

6. - Ley Orgánica del Estado. Los artículos de mayor interés son los 8, II, 9, 10, 12, 41, 42, 49, 50, 51, 52, 53 y 54.

78. - Vid nota 34.

79. - Vid notas 34 y 27

80. - Vid nota 34. También la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 10, 3.

81. - Vid nota 34.

82. - Párrafo que como se señala en la nota 34 ya había desaparecido con posterioridad a la primera reforma de la Ley constitutiva de las Cortes de 9 de marzo de 1946.

C A P I T U L O Q U I N T O

CAPITULO V. - LA COMPETENCIA DE LAS CORTES ESPAÑOLAS (II)I. LA ESPECIFICA FUSION EXISTENTE ENTRE LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO EN LA LEY DE CORTES.

Para analizar la actividad de las Cortes en materia de tratados internacionales, tanto desde el ángulo de las reuniones del Pleno de la Cámara, de la Comisión --primero de los Tratados y más tarde de Asuntos Exteriores-- así como a través de las diferentes Ponencias designadas a los efectos Reglamentarios en cada circunstancia específica según los textos de los convenios o tratados que, le fueron remitidos previo acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros (1), se impone, como punto de partida, resolver la grave e injustificada confusión, dentro de las materias de competencia reservada a la ley, entre aquellas que requieren sean examinadas o conocidas por el Pleno de las Cortes y las que no precisan esta competencia, es decir, que constituyen la de la Comisión.

Sin embargo, esta cuestión que, en un principio puede ser considerada como de simple mecánica o forma de trabajo parlamentario, tiene en el marco de nuestro sistema una segunda dimensión, a saber, la indefinición entre los conceptos de competencias del Pleno y la Comisión dentro de la Ley de Cortes, indefinición que se complica con la intervención de la

Ponencia de acuerdo a los sucesivos Reglamentos de las Cortes (2), es decir, con las cuestiones de mero procedimiento. Así, las Cortes como "órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado se caracteriza por la imprecisión entre "procedimiento" y "competencias del Pleno y Comisión", imprecisión que induce con frecuencia a confusión y que por lo tanto conviene señalar desde un primer momento.

El problema debe ser planteado, a nuestro entender, de la forma siguiente: Los artículos 10, 11, 12 y 14 de la Ley de Cortes, señalan las competencias del Pleno y de las Comisiones o establecen únicamente los diferentes procedimientos que deben seguirse? Nos hallamos ante una cuestión nada fácil de dilucidar pues todo lleva a pensar que tanto la forma como la práctica han buscado y fomentado esta indefinición.

Por un lado esta sutil imprecisión de la Ley Constitutiva de las Cortes, parece indicar que la intervención de las mismas se halla en función del procedimiento que, según los casos, debe seguirse (3), en razón de la trascendencia de las materias (4).

Sin embargo, la práctica de cerca de treinta años pone de manifiesto que la intervención de las Cortes, en materia de tratados internacionales, no se halla en función del procedimiento señalado en sus Reglamentos y ni ha dado lugar a la formación de ninguna costumbre que pudiera considerarse constitucional, en estas materias .

Ello es evidente si consideramos que su intervención no puede entenderse, en materia de tratados internacionales, como una función legislativa "sensu stricto", sino que, en todo caso, únicamente cabe pensar en un específico control ejercido, según los casos, a niveles diferentes, pero entre los cuales no pueden señalarse caracteres pronunciados. Este control, con independencia de la denominación que se le dé, se ejerce en virtud de una concepción "orgánica" o "formal" de las materias reservadas a la ley, de manera que según se adopte una u otra perspectiva, toda materia puede ser legislativa a partir del momento que las Cortes intervienen o reducir su esfera a casos de la máxima excepción. No obstante, existen reglas recogidas en las Leyes Fundamentales que determinan la obligatoriedad de la intervención del órgano cuya misión principal es la "elaboración y aprobación de las leyes".

Aun partiendo de la base de que la competencia (5), atribuciones (6) y forma de proceder (7) de las Cortes ha sufrido sustanciales modificaciones desde su constitución por ley de 17 de julio de 1942, hasta el pasado Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores de 24 de marzo de 1972 (8), particularmente en cuanto se refiere a cuestiones de procedimiento (9), pueden establecerse unas ideas básicas en lo que hace a sus intervenciones y actividad en materia de conclusión de tratados y convenios internacionales (10).

De conformidad con el artículo noveno de su Ley Constitutiva "Las Cortes

se reúnen en Pleno para el examen de las leyes y actos que requieren esta competencia y, además, siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno". Del indicado art. 9º conviene retener la expresión "para el examen de las leyes", y cotejarla con los términos en que se encuentran redactados los artículos 10 y 12 de la ley de referencia (11), sin perder de vista los términos en que se expresan los artículos primero (12) y 14 correspondientes a las redacciones de la ley de cortes de 17 de julio de 1942 y 20 de enero de 1967.

El art. 10, hemos visto enumeró las materias que han de ser objeto de "leyes o actos" que las Cortes "conocerán en Pleno" (13).

Por su parte el artículo 12 establece la "competencia de la Comisión" es decir, todas aquellas materias que debiendo revestir forma de ley no es preciso "sean examinadas ni conocidas por el Pleno de las Cortes". Ahora bien tenemos que, tanto en uno como en otro caso, las materias objeto de actos y leyes que deben ser examinadas o conocidas por el Pleno, no son, necesariamente, distintas de las que constituyen la competencia de la Comisión, y, en ambos casos, se trata de actos que deben revestir forma de ley. Cual es pues la diferencia entre la competencia del Pleno y la Comisión?

Según se desprende de la redacción del art. 12, esta reposa en: la

1. - La remisión a las disposiciones que, no están comprendidas en la expresa enumeración del art. 10, deben revestir forma de ley.

Esto implica, necesariamente que la "reunión del Pleno de las Cortes para el examen de las leyes que requieren esta competencia, queda estrictamente limitada a los casos recogidos en el artículo 10. No obstante hay que señalar que en el indicado artículo se tienen en cuenta las dimensiones:

- a) La materia (14)
- b) La importancia de la ley (15)
- c) La decisión acorde del Presidente de las Cortes y el Gobierno (16).

2.- Porque así se establezcan en alguna ley posterior (17).

3.- Porque en dicho sentido se dictamine una comisión compuesta, por el Presidente de las Cortes, un Ministro designado por el Gobierno, un Consejero perteneciente al Consejo Nacional, miembro, igualmente de la Comisión Permanente del mismo, un Procurador en Cortes con título de Letrado, un Presidente del Consejo de Estado y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión especial podrá emitir dictamen únicamente a requerimiento del Gobierno o de la Comisión Permanente de las Cortes (18).

Ahora bien, no solo corresponde conocer o examinar a las Cortes reunidas en Pleno, los "actos" (19) o "leyes" que requieren esta competencia --competencia que, como hemos visto enumera el artículo 10-- sino que, además, puede "conocer y examinar":

- a) Cualquier acto que, sin necesidad de revestir forma de ley, el Gobierno, de acuerdo con el Presidente de las Cortes, decidan someter a las mismas reunidas en Pleno (20).
- b) Todas aquellas que, con independencia de cual es la redacción del artículo 12 (21), deban ser elevadas al Pleno, para proceder a su aprobación (22) o votación (23), porque así se halla establecido en una Ley Fundamental (24).

Como se comprenderá, la imprecisión que domina la determinación de las leyes y actos que forman la competencia del Pleno, repercute sobre la competencia de la Comisión (25) que se manifiesta muy sensible al respecto (26).

Ahora bien, hemos de tener presente -- y esto lo han pasado totalmente por alto los Boletines Oficiales de las Cortes -- que en virtud del artículo 11 todo lo que es de competencia del Pleno de las Cortes es, antes que nada, competencia de la Comisión, dado que "los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe

y propuesta de la Comisión correspondiente" (27).

Tenemos, pues, que, a la imprecisión para determinar qué casos deben ser examinados y conocidos por el Pleno de las Cortes y cuáles corresponden a la Comisión, viene a sumarse esta "sutil previsión" de procedimiento que se establece en el artículo 11 de la Ley de Cortes (28).

Así, tanto durante el periodo primero de su historia en que las Cortes se limitaban a "preparar" y elaborar las leyes, como a su segunda época, es decir, a partir de 1967 ya con la misión principal de aprobar las mismas, las materias que constituyen la competencia reservada de las Cortes, se intenta estratificarlas en dos niveles diferentes. Dos niveles cuya diferencia no se encuentra, por otro lado, claramente especificada (29). Este problema se acentúa, al mezclar los problemas de competencia del Pleno y la Comisión con los problemas derivados del procedimiento (30).

La imprecisión que hemos indicado sobre los límites que separan la competencia del Pleno con la de la Comisión, sumada a los "ingeniosos" mecanismos procesales de los diferentes Reglamentos de las Cortes (31) ha dado lugar a que la actividad del "órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado" se estratifique, desde un punto de vista funcional en tres esferas:

Estas tres esferas indicadas son:

- a) Esfera de materias de competencia reservada al Pleno de las Cortes.
- b) Materias que no precisan sean examinadas por el Pleno de las Cortes, es decir, que basta el estudio y aprobación hecho por la Comisión.
- c) Finalmente y dentro de la esfera de la competencia de la Comisión, conviene poner de relieve que, dado que las Comisiones pueden trabajar en Pleno o por Ponencias (32), debemos estimar que, en aquellos casos en que se trabaja por Ponencias, estas llegan a presentarse, en no pocas ocasiones como auténticas sub-comisiones (33) con una esfera de competencia todavía más imprecisa e indefinida que las de la Comisión y el Pleno de las Cortes.

Estas tres esferas tanto si se presentan en la Ley de Cortes como en sus Reglamentos, podemos considerarlas en primer lugar y de acuerdo a la Ley de Cortes como una división en dos niveles de las materias que constituyen su competencia reservada, es decir, la del Pleno y la de la Comisión que, en cierta medida, se perfila procesalmente. En

segundo lugar y partiendo de esta perspectiva procesal, los Reglamentos introducen, al desarrollar la forma de proceder en Cortes, el tercer nivel o trabajo por Ponencias (34).

Sin embargo, no podemos considerar que este tercer nivel de trabajo por Ponencias que introducen los Reglamentos tenga la menor relación con los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes (35), a pesar de que, en la práctica sobren ejemplos con que fundamentar la opinión contraria (36), dado que en ningún caso disposiciones de naturaleza Reglamentaria pueden modificar el sentido de la Ley, máxime si nos hallamos con que esta Ley es una de las llamadas Fundamentales (37). Así. pues, desde la perspectiva de la competencia orgánica de las Cortes, debemos prescindir de toda consideración de procedimiento y estimar que la competencia orgánica de las Cortes se estratifica únicamente en dos niveles, es decir, el correspondiente al Pleno y el de la Comisión.

Materias que precisan la competencia del Pleno

Estimamos que precisan esta competencia:

- a) Todas las materias que deban revestir forma de ley y se hallan recogidas de forma expresa en el artículo 10 de la Ley Constitutiva de las Cortes. Ahora bien, no debemos perder de vista que en los diferentes apartados del artículo 10 tenemos uno como el apartado a), es decir, el referente a "los presupuestos

ordinarios y extraordinarios del Estado" que no dejan margen a interpretaciones, sino que se refieren a algo preciso y concreto, es decir, la bien conocida "Ley General de Presupuestos" (38). En idéntica línea podríamos considerar los apartados c), d), g) (39), etc. Sin embargo, otros apartados se prestan a ser interpretados de formas distintas, ejemplo típico lo constituye el apartado e) relativo a "la intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afectan, en grado trascendental, a la Economía de la Nación". Idéntica oscuridad rodea el apartado b) pues la estimación de la magnitud de las operaciones de carácter económico y financiero, salvo raras excepciones, no es tarea fácil y se encuentra profundamente condicionada por los intereses y factores que, según la doctrina del "régimen" participan en la vida económica. Por otro lado, las dificultades que presenta la determinación de si una operación de carácter económico y financiera se complican si consideramos que ninguna de las operaciones a que el apartado b) del artículo 10 se refiere, puede ser considerada con independencia de los apartados e) (40), i) (41), k) (42) y d) (43).

- b) Sin salirse del artículo 10, son también de la competencia del Pleno todas las materias o acuerdos que le someta el Gobierno, aunque no tengan carácter de ley (44). Qué se pretende con esta competencia "ad infinitum", pero condicionada a la discrecionalidad del Consejo de Ministros, que se atribuye al Pleno de las Cortes? (45)

Aquí termina, aparentemente, la esfera de la competencia del Pleno, de acuerdo a la Ley de Cortes. Sin embargo, y como ya hemos advertido en más de una ocasión, la redacción del artículo 10 de la Ley debió ser modificada a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, a la vista de las reformas recogidas no solo en la misma, sino también en otras Leyes Fundamentales (46). Así, debería haberse incluido en este artículo 10 las materias a que se refiere el apartado I del artículo 14 de la Ley de Cortes (47), así como las disposiciones recogidas en la Ley Orgánica del Estado (48), el Fuero de los Españoles (49), la Ley de Referendum (50), etc.

Si tenemos en cuenta que las materias que en virtud del artículo 11 de la Ley de Cortes "los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes", excluidas las materias a las que vagamente se refiere el artículo 9 de la Ley de Cortes (51) nos encontramos que la competencia de la Comisión se extiende sin excepción a todas las materias que de una u otra forma constituyen la esfera de la competencia reservada de las Cortes. Es decir:

- a) Todas las disposiciones que deban revestir forma de ley, con independencia de que pasen o no a examen y estudio por el Pleno de las Cortes. Ahora bien, dada la grandilocuente imprecisión del artículo 10, nada impide que la Comisión absorba las competencias del Pleno a cambio de que en las Sesiones del Pleno se

dé cuenta al mismo, para que "éste se dé por enterado" (52), incluso de aquellos casos que fueron resueltos por la Comisión trabajando por Ponencias (53). Todo induce a pensar en un montaje pseudo parlamentario, ridículo en cuanto innecesario, pues, se llegaría al mismo resultado legal y se cumpliría el trámite del llamado "conocimiento por el legislador", si de la Ponencia el "acto" en cuestión se pasara directamente a su sanción --y aprobación hasta 1967 -- por parte del Jefe del Estado (54).

b) Además, y haciendo por el momento dejación del artículo 13, vemos que la Comisión extiende también su competencia a:

a') Toda materia que así se disponga en una Ley Posterior a la Ley de Cortes (55). Es de suponer, naturalmente, que con esta apostilla no se pretenda canalizar hacia la Comisión, materias que son de innegable competencia del Pleno (56).

b') Cuando así lo disponga el dictamen de la Comisión especial que se establece en el artículo 12 (57).

c') Someter proposiciones de Ley al Presidente de las Cortes. Recibir del Presidente de las Cortes otros

cometidos de la más variada índole como realizar estudios, practicar informaciones, formular peticiones a propuestas. Ahora bien, de conformidad con el artículo 15 para estos fines, las Comisiones podrán CONSTITUIRSE EN COMISIONES ESPECIALES distintas de LAS COMISIONES LEGISLATIVAS.

1. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 10, 2 "... su remisión a las Cortes..."
2. - Ver Procedimiento según los sucesivos Reglamentos de las Cortes. Sin embargo, no parece posible que la Comisión trabaje sin Ponencia para la tramitación de los proyectos de Ley. Por otro lado del examen de los dictámenes de la Comisión de Tratados y AAEE, se desprende que el trabajo lo realiza la Ponencia limitándose la Comisión, a "ratificar" el informe de la Ponencia, encargada de dictaminar..." Véase Fórmulas (Ponencia).
3. - Arts. 9 y 11 de la Ley de Cortes.
4. - Art. 10 de la Ley de Cortes, o como se dice en el apartado e) "en grado trascendental, a la Economía de la Nación".
5. - Suprimida.
6. - Los cuatro momentos que hasta el presente marcan la línea evolutiva de las Cortes coinciden con el Fuero de los Españoles, L. R. J. A. E., Ley Orgánica del Estado y Decreto de 24 -III-72. Prescindiendo del nada claro problema de la "autoridad competente para la ratificación de los Convenios de la OIT".
7. - Véase "evolución del Procedimiento a través de la Reglamentación de las Cortes".
8. - Decreto ampliamente discutido y criticado pero que presenta innegables aspectos positivos. Si combináramos el "haber" y el "debe" de este decreto veríamos que su mayor aportación radica en evidenciar la necesidad de una "Ley Fundamental de las relaciones internacionales."

9. - Vid Evolución del Procedimiento a la vista de los Reglamentos.
10. - Suprimido.
11. - El máximo problema que se plantea en la actualidad al estudiar el texto de la Ley de Cortes radica en el hecho de haberse conservado la terminología de 1942, adaptada a una Cámara no legiferante, en el texto de 1967 previsto para un órgano que ejerce las funciones típicas de las Asambleas legislativas, es decir, la función legislativa y la función de control a través del procedimiento de autorizaciones previas a la acción del Ejecutivo.
12. - Suprimido
13. - Suprimido
14. - Ley de Cortes, art. 10, apartados a) al l).
15. - Según las expresiones empleadas en el repetido artículo 10:

"...las grandes operaciones de caracter económico..."
"...medidas legislativas afectas, en grado trascendental..."
"...las bases..."
"...los planes nacionales..."
16. - Artículo 10, apartado m)
17. - Aunque ello, según el art. 12 de la Ley de Cortes, se aplique a la competencia de las Comisiones, debemos entender, como ha ocurrido con posterioridad a la promulgación de las diferentes Leyes Fundamentales que cuando la transcendencia o

grado trascendental incida en idéntica medida en el destino jurídico de la Nación, caerá dentro de la competencia del Pleno de las Cortes.

18. - Art. 12 de la Ley de Cortes.
19. - Es difícil establecer la noción y alcance de este término que vemos empleado en la Ley de Cortes.
20. - En este caso podrían caber muy bien los tratados y convenios internacionales.
21. - Vid nota 17
22. - Conformar al texto de 1967
23. - Según expresión del Fuero de los Españoles, Art. 34.
24. - Vid nota 17
25. - E incluso en la Ponencia. Véanse al respecto las Fórmulas empleadas para su designación variantes del Grupo.
26. - Suprimida
27. - Art. 11 que en ningún momento hemos visto tenido en consideración en materia de conclusión y entrada en vigor de tratados.
28. - Nada se dice en tales casos si la Comisión juega, con relación al Pleno, el papel de la Ponencia. Es decir, cuándo de conformidad al art. 11 las leyes y actas que han de ir al Pleno, necesitan el previo "informe y propuesta" de la Comisión, se necesita también el "informe y propuesta" de la Ponencia?

Se trata de un problema planteado por la Ley de Cortes que hasta hoy ha sido ignorado por los Reglamentos.

- 29. - Vid notas 15, 16 y 17
- 30. - Véase evolución del Procedimiento según los diferentes Reglamentos de las Cortes.
- 31. - Con la "precisión" de que las Comisiones pueden trabajar "en Pleno" o "por Ponencias".
- 32. - Reglamentos, art. 41 del Reglamento de 1971 que se corresponde con el art. 31 del Reglamento de 1957-67.
- 33. - En la práctica, la Ponencia dentro de la Comisión de AAEE, puede decirse absorbe las funciones de ésta.
- 34. - Vid notas 31 y 32.
- 35. - Aunque en la práctica se haya producido el hecho de que prescindiendo del art. 11 se haya producido una deformación del espíritu de la Ley canalizando la competencia del Pleno hacia la Comisión y de ésta a la Ponencia.
- 36. - Poner ejemplos de Fórmulas
- 37. - Suprimido
- 38. - Ley de Cortes Art. 10, a)
- 39. - "el establecimiento o reforma del regimen tributario"
"la ordenación bancaria y monetaria"
"la ordenación político-jurídica de la institución del Estado".

- 40. - "La intervención económica de los Sindicatos y cuantas medidas legislativas afectan, en grado trascendental, a la Economía de la Nación".
- 41. - "Las bases del Derecho Civil, Mercantil, Social, Penal y Procesal".
- 42. - "Las bases de la ordenación agraria, mercantil e industrial".
- 43. - Suprimido
- 44. - Artículo 10, párrafo final.
- 45. - Cabría imaginar que en un principio este párrafo había sido añadido en previsión de ampliar la competencia del Pleno a la esfera internacional cuando la materia quedara comprendida en cualquiera de los apartados del b) al m).
- 46. - Vid notas 47, 48, 49 y 50.
- 47. - Relativas a la "integridad territorial" y "plena soberanía"
- 48. - Art. 9, b) Declarar la guerra y acordar la paz
- 49. - Fuero de los Españoles, Art. 20
- 50. - Ley de Referendum, art. 1º
- 51. - Ley de Cortes, art. 9: "...y, además, siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno".
- 52. - Véase más adelante Fórmulas empleadas en el Pleno de las Cortes.
- 53. - Vid ejemplos.

54. - Suprimida

55. - Art. 12 Ley de Cortes

56. - Por hallarse así establecido en una Ley Fundamental.

Vid nota 17.

LOS PRESUPUESTOS DE PROCEDIMIENTO IMPLICITOS EN LOS
ARTICULOS 9 A 13 DE LA LEY DE CORTES.

Hemos visto en las páginas anteriores la específica confusión existente entre las respectivas competencias del Pleno y la Comisión por razón de la materia. No obstante, también pudimos comprobar que tanto en uno u otro caso y con independencia del procedimiento adoptado, nos encontramos en presencia de competencias reservadas fundadas en la exigencia de forma de ley. Esta exigencia se manifestaba tanto en el caso de que se requiriese la competencia del Pleno o bastara con la de la Comisión.

Así pues, nada se opone a establecer el principio general de que en los casos en que se requiere la competencia del Pleno o de la Comisión, en cualquiera de sus dos vertientes (1), "cuestiones que deban revestir forma de ley" (2) o los actos o leyes que tengan por objeto "alguna de las materias" que se especifican en el artículo 10 (3).

Ahora bien, el artículo 14, tanto en su primitiva redacción de 17 de julio de 1942, como en la posterior a la promulgación a la Ley Orgánica del Estado, no deja, a este respecto margen a la duda. Su remisión a los artículos 10 y 12 de la Ley es tajante: "Las Cortes en Pleno o en Comisión según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados

que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme a los artículos diez y doce" (4) o "Las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de aquellos Tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos anteriores (5). La diferencia entre una y otra redacción es que mientras la primitiva de 1942 habla de la competencia de las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos y conforme a los artículos anteriores, la redacción de 1942 se refiere a los anteriores. Ahora bien, los artículos anteriores al art. 14 que señalan las materias de competencia en la redacción de la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942, son:

a) El art. 9 (6) relativa a la competencia del Pleno. Este artículo tiene dos partes:

1. La primera alude al "examen de las Leyes" que requieren esta competencia, con lo cual se remite al art. 10.
2. "Y además siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno". Esta segunda parte del art. 9 que concuerda con el párrafo primero y último del artículo 10 (7), solo puede ser interpretado respecto a aquellos "actos" (8) y aquellas "materias o acuerdos" (9) que no tengan carácter de ley.

Es decir, que el artículo 9 es complementario del art. 10.

b) El artículo 10 (10) que establece la competencia del Pleno, distinguiendo:

1. los "actos" que tengan por objeto alguna de las materias enumeradas en los apartados a) al n).
2. Las "leyes" que tengan por objeto las mismas materias (11).
3. Las demás leyes que el Gobierno por sí o a propuesta de la Comisión correspondiente, decida someter al Pleno de las Cortes (12).
4. Las "materias o acuerdos" que no tengan carácter de ley, que el Gobierno decida someter al Pleno (13).

c) El artículo 11 (14) a caballo y como "oficial de enlace" entre los artículos 10 y 12, se limita a establecer que "los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes". Ahora bien, habíamos visto que "las Cortes conocerán en Pleno...":

1. De todos los "actos" que hemos señalado en el apartado b)1.

2. Las "leyes" a que nos referíamos en el apartado b)2.
3. Las demás leyes no comprendidas en el apartado anterior.
4. "materias y acuerdos aunque no tengan caracter de ley".

Quiere decirse, de conformidad al artículo 11 que únicamente los "proyectos de ley" o "leyes" comprendidos en los apartados 2 y 3 que venimos de indicar, deben pasar "previamente a informe y propuesta de la Comisión". Nada induce a pensar que "los actos", y "materias y acuerdos que no tengan caracter de ley" (15) que hemos incluido en los apartados c) 1. y c) 4., tengan que pasar, previamente, a informe y propuesta de la Comisión, de conformidad a los términos señalados en el artículo 11.

- d) Artículo 12 (16) establece la competencia de las Comisiones, y, conforme con los términos establecidos en el artículo 11, declara taxativamente que "son de la competencia de las comisiones todas las demás disposiciones que no estén comprendidas en el artículo 10 y que deban revestir forma de ley..."

La conclusión no es problemática, en virtud de los artículos 11 y 12 solo las disposiciones que deban revestir forma de ley son de la competencia de las Comisiones, tanto como preliminar "informe y

propuesta" de las materias que requieren la competencia del Pleno de las Cortes (17) o en los casos que por no requerir la competencia del Pleno, deben revestir forma de ley (18). Según esto hay que pensar que: "los actos que tienen por objeto alguna de las materias señaladas en el artículo 10 y no deban revestir forma de ley, no tienen por que pasar por la Comisión, sino que deben ser examinadas directamente por el Pleno de las Cortes. Lo mismo debemos pensar de las materias o acuerdos que no tengan caracter de ley" que el Gobierno puede someter al Pleno (19).

- e) Artículo 13 (20). No parece dudoso que el artículo 13 lejos de señalar la competencia del Pleno o de la Comisión, se limita a declarar que existen unas competencias reservadas, materias a las que se refieren directamente los artículos 10 y 12, y subsidiariamente, los artículos 9 y 11 (21), a los que se remite el artículo 14 (22) que "por razones de urgencia, ..." se regularan por decretos leyes y estas materias son precisamente las enunciadas en los artículos 10 y 12, tanto en la redacción de 17 de julio de 1942 como en la de 20 de enero de 1967.

Con todo esto, tenemos que admitir, necesariamente, que cuando el Consejo de Ministros adopta en acuerdo de remitir a la Presidencia de las Cortes el texto de un tratado o convenio internacional, bilateral o multilateral, adoptado en una conferencia diplomática internacional o en

el seno de una Organización Internacional, haya o no participado España en las negociaciones que ha conducido a la redacción, adopción y autenticación del texto, incluso si España ha rehusado autenticar el texto adoptado con su firma, etc. (23), el Presidente de las Cortes Españolas, en virtud del artículo 14 (24), puede considerar que se trata de un "acto", "materia" o "acuerdo" que no deben revestir forma de ley o que por el contrario deben revestir forma de ley (25).

En el primer caso deberá remitirlo para su examen, al Pleno de las Cortes (26).

En el segundo a la Comisión de Asuntos Exteriores, ya sea en aplicación del artículo 12 (27) o en virtud del artículo 11 (28) como exigencia previa de todas las leyes que son de la competencia del Pleno pero por principio, y por precepto constitucional (29), cuando en virtud del artículo 14 un tratado o convenio internacional es remitido por el Presidente de las Cortes a la Comisión de Asuntos Exteriores, es porque "debe revestir forma de ley" (30), pues de lo contrario sería remitido directamente al Pleno (31).

Es únicamente a partir de estos presupuestos establecidos en la Ley de Cortes que tenemos necesariamente que lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Cortes en relación a los tratados y convenios internacionales a efectos de procedimiento deben tramitarse:

1. Por la forma establecida en los Reglamentos para la "Tramitación de los proyectos de ley".
2. Por la forma establecida en el Reglamento en contradicción con lo dispuesto expresamente en la Ley (32) por la cual, haciendo tabla rasa de los artículos 9 y 11 de la Ley de Cortes se establece que "cuando el Gobierno someta a las Cortes alguna materia o acuerdo que no haya de ser objeto de ley, conforme a lo prevenido en el artículo 10 de la Ley de Cortes, el Presidente de acuerdo con el Gobierno, podrá pasarlo a la Comisión correspondiente para que emita dictamen. De dicho dictamen se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes" (33). Sin embargo, no parece ser éste el caso de "Los Tratados y Convenios Internacionales que, según el artículo 14 de la Ley de Cortes, deban ser sometidas a estas", pues expresamente se reconoce que "serán remitidos por el Presidente a la Comisión de Asuntos Exteriores" y "las propuestas de enmienda o reserva se tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en los demás se estará a las disposiciones del presente Título en lo que fueren aplicables (34). Es decir, que por tener que revestir forma de ley, deben tramitarse, en todo lo que les sea aplicable por forma en que se tramitan los proyectos de ley (35).

Sin embargo, la tramitación de los tratados y convenios internacionales a los efectos prevenidos en el artículo 14, de acuerdo al procedimiento pre-

visto para la tramitación de los proyectos de ley, no deja de representar serias dificultades, a pesar de las dos salvedades que en los propios Reglamentos se establecen y que lo convierten inevitablemente en un procedimiento distinto de naturaleza específica (36).

Todo lo indicado viene a colación dado que dentro de las dos grandes funciones de los órganos legiferentes, es decir, la función legislativa y la función de control, existe una cierta y específica categoría o forma de intervenir de las Cámaras que se halla a mitad de camino entre ambas funciones. Esta tercera función "media" tiene su manifestación más caracterizada en la autorización previa exigida para determinadas atribuciones gubernamentales (37), que aunque deban revestir forma de ley, no responden al procedimiento de tramitación y elaboración y aprobación de los proyectos de ley (38).

Según la doctrina a este tipo responden:

1. La aprobación de la Ley General de Presupuestos, es decir, de los capítulos de gastos e ingresos.
2. Las declaraciones de guerra.
3. La ratificación y denuncia de tratados internacionales relativos a materias de la competencia orgánica de la Cámara.

Vamos a ver a continuación cómo se regulan estas cuestiones en los sucesivos Reglamentos de las Cortes desde 1946 a 1971. En segundo lugar cómo se ha desenvuelto la práctica en cada momento a lo largo del periodo estudiado.

1. - Son aquellas.
2. - De acuerdo a la definición "no limitativa" del art. 12 de la Ley de Cortes.
3. - El Art. 10 de la Ley de Cortes puede entenderse como "limitativo" con la excepción del último párrafo.
4. - Art. 14 de la Ley de Cortes en su redacción de 20-I-1967.
5. - Art. 14 de la Ley de Cortes en su redacción de 17-VII-1942.
6. - Art. 9. "Las Cortes se reunen en Pleno para el examen de las leyes que requieran esta competencia y, además, siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno.
7. - "...Igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan caracter de ley".
8. - La noción de "acto" que no tenga caracter de ley es uno de los escollos más difíciles de entender y que mayores problemas origina para el buen entendimiento de la Ley de Cortes.
9. - No menos problemática es esta expresión de "materias o acuerdos". Sin embargo, es preciso reconocer que si existen "actos" sobre "materias o acuerdos" que no tengan caracter de ley, pero que por su trascendencia deben ser de la competencia del Pleno, son evidentemente las autorizaciones de las Cámaras para que el Jefe del Estado, pueda llevar a cabo la ratificación de los Tratados.

10. - El Art. 10 dice: "Las Cortes conocerán, en Pleno, los actos o leyes..."
11. - La indefinición de la noción de "actos" tal como es utilizada por la ley de Cortes, no puede, evidentemente, ser resuelta en función de la materia de que es objeto.
12. - Art. 10, m) de la Ley de Cortes.
13. - Art. 10, párrafo último de la Ley de Cortes. A este respecto no debe confundirse con el apartado m) del mismo artículo como hace el Boletín de las Cortes en su número.
14. - Art. 11. "Los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes".
15. - Si aceptamos la teoría, para la cual los "actos" parlamentarios en relación a la conclusión de los tratados internacionales, a pesar de la denominación generalizada de "ley de ratificación" no responden a una actividad legiferante, sino a una función de control que se manifiesta, en virtud del principio de "conocimiento por el legislador" como una "autorización para ratificar, tendremos necesariamente que pensar que todos aquellos tratados y convenios internacionales que en virtud del principio de "conocimiento del legislador" deban ser remitidos a las Cortes son, sin excepción, de la competencia del Pleno, previo "informe y propuesta" de la Comisión.
16. - El art. 12 no es dudoso respecto a la competencia de la Comisión. Abarca todas y únicamente aquellas disposiciones "que deban revestir forma de ley". De lo contrario, debemos aceptar su in-

clusión en el párrafo final del artículo 10.

- 17. - De acuerdo al art. 11
- 18. - De acuerdo al art. 12
- 19. - De acuerdo al art. 10, párrafo final.
- 20. - Art. 13 (redacción de 17 de julio de 1942). "En caso de guerra o por razones de urgencia, el Gobierno podrá regular, mediante Decreto-Ley, las materias enunciadas en los artículos diez y doce, acto continuo de la promulgación del Decreto-Ley se dará cuenta del mismo a las Cortes, para su estudio y elevación a Ley con las propuestas de modificación que, en su caso, se estime necesarias."

Después de las modificaciones de 9 de marzo de 1946, al artículo 13, se le amputó el extravagante párrafo final que, en definitiva, constituía una candidez que no respondía a la función "dictaminadora" que en esta época tenían atribuidas las Cortes.

Finalmente, el art. 13 sufre honda transformación a partir de la promulgación de Ley Orgánica del Estado que queda redactado en los términos siguientes: "Por razones de urgencia, el Gobierno podrá proponer al Jefe del Estado la sanción de decretos-leyes para regular materias enunciadas en los artículos diez y doce. La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que se refiere el artículo anterior, la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero. Acto continuo de la promulgación del decreto-ley se dará cuenta de él a las Cortes.

21. - Vid notas 6 y 14
22. - Es evidente por todo concepto que el art. 13 es la "confirmación de la existencia de unas materias de competencia reservada a las Cortes y que en el estudio de las materias de los tratados y convenios internacionales en los que aplicado este artículo, podemos hallar la más clara expresión de las mismas.
23. -
24. - El art. 14 habla exclusivamente de "tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme a los artículos diez y doce." Solo despues de la reforma de 1967, se especifica en el apartado I los casos que deben ser "objeto de ley, aprobada por el Pleno de las Cortes. "
25. - Vid notas 6 y ss.
26. - De acuerdo al art. 10.
27. - Porque deban revestir forma de Ley
28. - Vid nota 14.
29. - Establecido en el art. 11.
30. - El Art. 11 dice textualmente que "Los proyectos de ley que hayan de someterse al Pleno..."
31. - Aplicando un procedimiento de exclusión no cabe otra alternativa.

32. - En particular a partir del Reglamento aprobado en la Sesión Plenaria de 22 de diciembre de 1957.
33. - Art. 51, 1 del Reglamento de 22-XII-1957.
34. - Art. 51, 2 del Reglamento de 22-XII-1957.
35. - Por todo lo cual nos hallamos con que el reglamento en lugar de completar la ley, le da la vuelta a los arts. 9 y 11 de la misma, con la pretensión de hacerles decir lo que no pueden decir.
36. - Este es un hecho que estaba previsto en la Ley de Cortes de 17-VII-1942, que la Administración se negó a entender a pesar de que la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, en su artículo 10, es bastante paladina al respecto, y que los Reglamentos han tenido que ir aceptando.
37. - Suprimida.
38. - Aunque por razones que no viene al caso exponer aquí, se haya reunido hablando de "Ley de ratificación", es evidente que el procedimiento en estos casos viene determinado por dos factores esenciales:
- a) En primer lugar, la falta de "iniciativa legislativa"
 - b) En segundo lugar, la imposibilidad de cambiar el texto, lo cual no deja de ser, en cierta medida, consecuencia de lo anterior.

II. - EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACION DE LOS TRATADOS
Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN LAS CORTES TAL COMO SE
PERFILA EN LOS SUCESIVOS REGLAMENTOS.

GENERALIDADES.

Hemos visto como hasta 1967 la función de las Cortes es indiscutiblemente "dictaminadora" (1). Igualmente tuvimos ocasión de contemplar como a partir de la Ley Orgánica del Estado, las Cortes Españolas se transforman en un órgano esencialmente legiferante, transformación que viene operándose con anterioridad a la Ley Orgánica del Estado (2), pero que es a partir de la promulgación de esta última cuando se opera la reforma, reforma que se manifiesta en la nueva redacción de la Ley de Cortes (3) y en las modificaciones del Reglamento de 1957 (4). Así pues, cualquier análisis en torno al procedimiento aplicado por las Cortes Españolas, con independencia de la competencia propia del Pleno o las Comisiones Legislativas, ha de tener en consideración este elemento fundamental. Es decir, la incidencia que en el propio procedimiento tiene la función atribuida a la Cámara y el alcance de la misma.

En este sentido, debemos considerar, primeramente, el procedimiento antes y después de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, a la luz de las disposiciones que tuvieron vigencia durante cada una de estas dos etapas en la vida de las Cortes nacidas por ley de 17 de julio de 1942.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto podríamos, en principio, concebir la evolución de las Cortes de acuerdo al siguiente cuadro:

PRIMERA ETAPA O PERIODO EXCLUSIVAMENTE DICTAMINANTE
O CONSULTIVO

- a) Procedimiento seguido de conformidad al Reglamento provisional de 5 de enero de 1943 (6) y adiciones al mismo aprobadas en la sesión plenaria de 15 de julio de 1946 (7).
- b) Procedimiento aplicado de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Reglamento de las Cortes de 26 de diciembre de 1957 (8).

SEGUNDA ETAPA O PERIODO ESENCIALMENTE LEGIFERANTE

- a) Procedimiento aplicado a partir de la reforma del Reglamento de 26 de diciembre de 1957, realizada en fecha de 22 de julio de 1967 (9).
- b) El procedimiento de acuerdo al Reglamento de 15 de noviembre de 1971 (10).

Ahora bien, si tenemos presente que las modificaciones introducidas el 22 de julio de 1967 en el Reglamento de 26 de diciembre de 1957 no cambian substantivamente el procedimiento recogido por éste, podemos establecer los siguientes periodos:

- 1. - Hasta 1967
- 2. - De 1957 a 1971

3. Desde 1971 al final del periodo estudiado.

HASTA 1957

Según el Reglamento de 1943 y modificaciones de 1946.

Si tenemos en cuenta que las modificaciones introducidas en 1946 en el Reglamento provisional de 1943 no afectan directamente al procedimiento que debe seguirse en el caso de tratados internacionales (11) y que hasta 1946 solo fue remitido a la Cámara el texto de un Decreto-ley (12), así como en 1946 (13). Podemos considerar que a los efectos que aquí interesa, no procede considerar el Reglamento provisional de 1943.

Por otro lado, hasta 1957, el Reglamento de las Cortes no hace la menor alusión a la forma en que se debe proceder en los casos de tratados internacionales (14).

Este silencio no es grave si tenemos en cuenta que las Cortes no tienen una verdadera función legislativa y se limitan a dictaminar. Así pues, no se plantean problemas y cabe al Presidente de las Cortes la aplicación del art. 46 y 47 del Reglamento.

Según el Art. 46, las disposiciones que, sin estar comprendidas en el art. décimo de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos,

deben revestir forma de ley, a tenor de lo dispuesto en el artículo doce de la misma serán enviadas por el Presidente de las Cortes a la Comisión correspondiente como "proyecto de ley del Gobierno".

La Comisión emitirá dictamen en la forma prevenida en el presente Reglamento. Dicho dictamen podrá ser sometido, si el Presidente de las Cortes lo acordare, a LA RATIFICACION DE LA COMISION PERMANENTE, la cual podrá introducir en el mismo las modificaciones que estime procedentes antes de ser remitido al Gobierno por el Presidente de las Cortes. De su contenido se dará cuenta en sesión del Pleno a las Cortes. (15)

Por un lado el art. 47 establece que "Cuando el Gobierno someta a la s Cortes alguna materia o acuerdo que no haya de ser objeto de Ley, conforme a lo prevenido en el párrafo último del artículo décimo de la de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos, el Presidente, de acuerdo con el Gobierno, podrá pasarlo a la Comisión correspondiente para que emita dictamen. De dicho dictamen se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes.

Aplicándose, en consecuencia el mismo procedimiento que el general previsto para la tramitación de los proyectos de Ley (16), es decir, para la elaboración de un dictamen sobre el texto del tratado o proyecto de ley (17).

DE 1957 a 1971

El Reglamento de 1957, en su artículo 51, 2, subsana el silencio del Reglamento anterior (18).

Sin embargo, a este respecto la novedad más curiosa introducida por el Reglamento de 1957 es el cambio de denominación de la antigua Comisión de Tratados que pasa a llamarse de Asuntos Exteriores que, evidentemente, implica una mayor competencia que no queda, en principio, limitada a los tratados y convenios internacionales (19).

El artículo 49 y 51, 2 no solo corrigen los silencios del Reglamento anterior sino que puede estimarse no concuerda con el espíritu inicial del art. 14 de la Ley de Cortes y busca establecer una diferencia entre los materis o acuerdos que no se hallan comprendidos en el artículo 10 (20), que pueden caer dentro del artículo 12 (21).

La solución dada por los arts. 49 y 51 parece responder al problema siguiente, es decir, como hacer encajar los textos de los acuerdos y tratados internacionales en el párrafo último del artículo 10 para sustraerlos a la calificación de "proyectos de ley" que implica el artículo 12, al tiempo que se le aplica el procedimiento aplicable a los proyectos de ley que son de la competencia de las comisiones, para sustraerlos de la competencia del Pleno. El problema naturalmente, no es fácil solución, máxime cuando ésta ha de hallarse por vía reglamentaria y "contra legem" (22).

El Reglamento de 1957, representa igualmente otro gran descubrimiento, es decir, "que las propuestas de enmienda o reserva se tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad". (23)

Para el resto "se estará a las disposiciones del Título VI, en el que se fija la forma de tramitarse los proyectos de Ley, evidentemente, "en lo que fueron aplicables" (24).

Por otro lado, si el Reglamento de 1957 comprende la necesidad de un procedimiento especial para la Ley de Presupuestos y proyectos y proposiciones de ley de carácter económico (25), todavía no se ha visto la inevitabilidad de un procedimiento especial para la "ratificación" de tratados internacionales y se sigue pensando que, hechas las oportunas excepciones (26) deben tramitarse por el procedimiento común a los "proyectos de ley" (27).

La Ley Orgánica del Estado y la reforma de la Ley de Cortes, reforma que, como tuvimos ocasión de ver no responde con fidelidad a las exigencias de las novedades introducidas por la L. O. E. (28), acarrean la reforma del Reglamento de 1957. Sin embargo las reformas introducidas el 22 de julio de 1967 son desde el punto de vista que aquí nos interesa nulas, más aun, constituyen puntualizaciones en el sentido de que al margen de lo que

las Leyes Fundamentales establezcan "los tratados y convenios internacionales que por afectar a la plena soberanía o a la integridad territorial española deban ser objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes, así como en aquellos en que estas deban ser oídas, en Pleno o en Comisión según los casos, por afectar a materias de su competencia conforme a los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, SERAN REMITIDAS POR EL PRESIDENTE A LA COMISION DE ASUNTOS EXTERIORES' (29). Hecha esta puntualización que viene a complicar profundamente, la confusión reinante el Reglamento de 1867 sigue en idénticos términos que el de 1957.

Las únicas modificaciones que introducen vienen a reforzar el control ejercido por el Gobierno sobre las Cortes (30).

DESDE 1971 EN ADELANTE

El Reglamento de las Cortes de 15 de noviembre de 1971, introduce en su Título X, en el que se recogen "los procedimientos legislativos especiales (31), las reformas en la tramitación de los tratados internacionales que jurídicamente se deducían de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica del Estado (32), pero QUE NO VIMOS recogidas en la reforma del Reglamento de 22 de diciembre de 1957, realizada en 1967 (33).

Dentro del Título X, el Capítulo III, regula en sus artículos 98 y 99 el procedimiento legislativo especial para los tratados y convenios internacionales.

Según el artículo 98

1. La ratificación de los tratados o convenios internacionales que afectan a la plena soberanía o a la integridad territorial española serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes.
2. Las Cortes, en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme a los artículos 10 y 12 de su ley constitutiva.

Que viene complementado por el artículo 99, en virtud del cual

Las PROPUESTAS DE NO RATIFICACION O DE RESERVA A LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES a que se refiere el párrafo 2 del artículo anterior, SE TRAMITARAN, EN TODO CASO, COMO ENMIENDAS A LA TOTALIDAD, y en lo demás se estará a las disposiciones del título anterior, en lo que fueren aplicables.

Vemos pues que la gran reforma introducida por el Reglamento de 1971 consiste en reconocer la existencia de una serie de cuestiones y materias

que, por razones diferentes (34), no pueden ceñirse ni les son aplicables las disposiciones del "procedimiento legislativo ordinario" (35). Esto no quiere decir que subsistan viejos hábitos. Así por ejemplo tenemos:

Los procedimientos legislativos esenciales que recoge el Capítulo I se referían exclusivamente a "la tramitación de los proyectos de ley que sean de la competencia de las Comisiones" (36).

El Capítulo II está dedicado a las "disposiciones especiales relativas a la Ley de Presupuestos" y a "los proyectos y disposiciones de carácter económico (37), donde se mezclan las competencias del Pleno y las Comisiones de Hacienda y Presupuestos (38), sin excluir la Comisión de Competencia Legislativa (39).

El Capítulo III como hemos visto alude en su párrafo 1 a la competencia del Pleno y su párrafo 2 a la del Pleno y la Comisión, según los casos (40).

Finalmente el capítulo IV atiende a los problemas que deben ser resueltos por medio de "los dictámenes de la Comisión de Competencia Legislativa (41) en sus artículos 100 (42) y 101 (43).

Ahora bien, los procedimientos legislativos especiales y los dictámenes de Competencia Legislativa no resuelven totalmente el problema.

En primer lugar si tenemos presente que la Competencia del Pleno es compleja pero restringida (44) y la de las Comisiones residual y especializada (45), nos hallamos ante el problema de que muchos proyectos de ley y actos de competencia reservada que pueden ser sustraídos con un poco de sutileza a los casos expresamente recogidos en el artículo 10, son difícilmente atribuibles a la competencia de una determinada Comisión. Ejemplo de esto lo hallamos en los tratados y convenios internacionales. Por que cuál es la competencia legislativa de la Comisión de Asuntos Exteriores?

Dado el silencio de la Ley de Cortes, cabe al Reglamento decir que el Presidente de las Cortes remitirá los tratados y convenios internacionales a la Comisión de Asuntos Exteriores (46). Sin embargo, sería más lógico pensar que un Convenio de la O. I. T. fuera remitido a la Comisión de Trabajo (47). Un Tratado cultural a la Comisión de Educación y Ciencia (48), un tratado de comercio a la Comisión de Comercio (49), un tratado bilateral o multilateral de turismo o intercambio de documentación e información a la Comisión de Turismo (50), un tratado de alianza y seguridad militar a la Comisión de Defensa Nacional (51), etc. y todo ello a partir del principio de "especialización técnica" que pretende justificar el trabajo de las Comisiones (52). De donde resulta que en materia de tratados y convenios internacionales la Competencia de la Comisión de Asuntos

Exteriores, es, al mismo tiempo, una mezcla de la Competencia del Pleno (53) y de las demás Comisiones Legislativas (54).

Sin embargo, hasta el presente no se ha resuelto este problema, ni siquiera se ha considerado la posibilidad de calificar a la Comisión de Asuntos Exteriores como una "Comisión Especial" que podría tener cabida, en cuanto a procedimiento, dentro de las disposiciones del Título XI del Reglamento de 1871 de acuerdo a sus artículos 102 y siguientes (55).

Porque un hecho es evidente: con relación a los tratados y convenios internacionales nos hallamos en presencia de asuntos que pueden someterse a la deliberación, por razón de la materia, a la competencia de más de una Comisión Legislativa, es decir, que nos encontramos ante típicos casos que responden a los presupuestos recogidos en los artículos 32 (56) y 33 (57).

Claro que este supuesto obligaría al Presidente de las Cortes a escuchar a la Comisión Permanente a fin de encomendar su despacho a la Comisión que tuviera la competencia principal (58), constituir una Comisión Mixta integrada por miembros de las Comisiones respectivas y presidida por el Procurador por el designado (59) o remitirlo a la Comisión de Leyes Fundamentales.

Evidentemente todos estos problemas hubieran dado lugar al reconocimiento, en materia de tratados y convenios internacionales, de la competencia del Pleno de las Cortes en virtud del artículo 14 (60). Competencia, hasta el presente inédita, dado que se ha canalizado a favor de la Comisión Legislativa, denominada de Asuntos Exteriores de características muy difícil de reconocer como tal (61).

Resumiendo las anotaciones hechas sobre los sucesivos Reglamentos de las Cortes, podemos deducir escasas y precarias conclusiones, al tiempo que quedan en el aire y sin respuesta no pocos interrogantes.

En primer lugar en ninguno de los Reglamentos queda claro cual es la actuación de las Cortes una vez que el texto de derecho convencional internacional le ha sido remitido (62).

Tampoco puede afirmarse, de forma categórica, cual es el alcance y naturaleza de su intervención en estas materias (63), y en consecuencia si las Cortes deben, necesariamente, pronunciarse de forma expresa o pueden hacerlo tácitamente (64). Respecto a los plazos, intervienen tantos factores de discrecionalidad (65) que resultaría aventurado y peligroso entrar en esta cuestión. Si a todo ello añadimos que de la misma manera que las Cortes actúan o entienden en Pleno y por Comisiones, el trabajo en las Comisiones puede realizarse, igualmente en el Pleno de la Comisión o por Ponencias, no puede soslayarse la duda de saber cuando

la Comisión de Asuntos Exteriores debe trabajar por Ponencias y respecto a qué casos debe trabajar la Comisión en Pleno.

La respuesta que pudieramos dar a estas cuestiones, tiene necesariamente que variar a la vista de la redacción del artículo 14 de la Ley Orgánica de las Cortes Españolas, es decir, la de 17 de julio de 1942 y la salida de la reforma de 20 de enero de 1967, a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado (66).

Estas puntualizaciones sobre la forma en que deben tramitarse los textos de los tratados y convenios internacionales en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Cortes (67), nos pone de manifiesto que los sucesivos Reglamentos de las Cortes, no solo no resuelven los problemas planteados por el referido artículo 14, es decir, ¿En qué casos deben ser oídas las Cortes reunidas en Pleno? ¿Cuando las Cortes deben ser oídas en Comisión? ¿Cuando es de aplicación el artículo 10? ¿Cuando, en cumplimiento del artículo 12 no se requiere elevar al Pleno el texto de tratado internacional acompañado del informe y propuesta de la correspondiente comisión, es decir, de la Comisión de Tratados pues así era denominada la actual Comisión de Asuntos Exteriores? ¿Cuando el tratado, en razón de constituir su contenido materia de reserva de Ley, exige una ley aprobada por el Pleno? ¿Cuando es suficiente y para qué actos internacionales de derecho convencional una ley adoptada conforme a los supuestos del artículo 12?

Sino que por razones que no encuentran aquí su marco adecuado, tratan de arbitrar una respuesta que, inexorablemente, marcha a contrapelo del artículo 14 (68).

No obstante la cuestión fundamental surge cuando nos hacemos cuestión de la naturaleza de la intervención de las Cortes en Pleno o en Comisión, según, los casos, tal como reza la redacción del artículo 14. Así, Cuando en virtud de lo previsto en el artículo 14 el Gobierno remite a la Presidencia de las Cortes el texto de un tratado o convenio internacional, qué es y cómo lo que las Cortes tienen que llevar a cabo?

Se trata de un proyecto de ley?

Deben limitarse a emitir un dictamen autorizando la ratificación o solamente favorable a la ratificación?

El dictamen, en caso de ser este el cometido de las Cortes, es vinculante o no para el gobierno?

Así, si proyectamos históricamente el procedimiento recogido en los diferentes Reglamentos de las Cortes a efectos de procedimiento con relación a los textos de derecho convencional internacional, es decir, prescindiendo o con independencia de la esencialidad "dictaminadores" ó "legiferante" de las Cortes, nos hallamos ante el hecho irrefutable de que en aplicación a lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley Orgánica de las Cortes, se aplicará, en todo lo que fuera posible, el procedimiento legislativo ordinario (69).

Evidentemente, como el procedimiento legislativo ordinario no resulta prácticamente aplicable, los Reglamentos se han visto forzados a establecer, paulatinamente (70) las pertinentes excepciones (71). Excepciones que, naturalmente, modifican substancialmente la naturaleza del procedimiento mismo (72), para convertirlo en un procedimiento especial (73). Sin embargo, hasta 1971, los Reglamentos de las Cortes no han osado dar el último paso y reconocer la inaplicabilidad del procedimiento legislativo ordinario en materia de tratados internacionales (74).

En este sentido los Reglamentos se han limitado a ir estableciendo las obligadas excepciones (75). Excepciones que, como hemos visto, desnaturalizan el espíritu de la Ley (76) en la misma medida y proporción que su originaria y primitiva función "dictaminadora" o "consultiva" se transforma en función legislativa o de control (77).

1. - Rodrigo Fernández Carvajal, Op. cit. pag. 99 y ss.
2. - Como el Fuero de los Españoles, art. 34.
3. - Véase la parte sobre Leyes Fundamentales.
4. - Vid notas 32 y 33.
5. - En lo relativo al procedimiento aplicable para la tramitación de los tratados internacionales, a fin de cumplir lo dispuesto en el art. 14.
6. - Publicado en el B.O.E. 8-1-1943.
7. - Publicado en el B.O.E. 8-VII-1946
8. - Publicado en el B.O.E. 29-XII-1957
9. - Publicado en el B.O.E. 24-VII-1967 Nº 175
10. - Publicado en el B.O.E. 18-XI-1971
11. - Probablemente debido a la falta de experiencia debido al hecho de que hasta 1947 puede decirse las Cortes respecto a la conclusión de tratados permanecen en "dique seco".
12. - B.O. de las C.E. Nº 103
13. - B.O. de las C.E. Nº 181
14. - Cabe suponer que la idea de los redactores del texto de 17 de julio de 1942 y el Reglamento provisional de 15 de julio de 1946 respondía a los siguientes supuestos:

1. Que los textos de los tratados deberían ser objeto, según los casos de una "ley de ratificación" competencia del Pleno o de la Comisión. Lo cual no cuadra con la función "dictaminadora" de este periodo. Pero sí con la práctica, pues, como veremos al estudiar las fórmulas empleadas en los Boletines de las Cortes, es precisamente a lo largo de este periodo cuando se emplea, aplicado a los textos de derecho convencional, la noción de "proyecto de ley". Terminología que comienza a "ser retirada de la circulación" a partir de la promulgación del Reglamento de 22-XII-1957.

15. - Nos hallamos no obstante, obligados a descartar esta hipótesis pues a la vista de 3 décadas de práctica, resulta ser un supuesto inédito.

16. - De acuerdo con los artículos 34 a 48, ambos inclusive.

17. - Art. 33. - Cada Comisión en Pleno dictaminará sobre los informes que les sometan las Ponencias.

Art. 43. - Cerrada la deliberación por el Presidente, la Comisión tomará los acuerdos por mayoría de votos. Los miembros de la Comisión que discrepen de los acuerdos del Pleno podrán formular por escrito y razonadamente, a los efectos de su constancia en los posteriores trámites, votos particulares.

En el plazo de cinco días, el Pleno de la Comisión redactará dictamen definitivo y lo elevará al Presidente de las Cortes.

18. - Art. 48. - Cuando el acuerdo de la Comisión, a juicio del Gobierno, modifique substancialmente el proyecto de ley, quedará convertido en proposición de ley y seguirá los trámites señalados para las mismas.

Art. 49. - Las disposiciones que, sin estar comprendidas en el artículo 10 de la Ley de Cortes, deban revestir forma de Ley a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la misma, serán enviadas por el Presidente de las Cortes a la Comisión correspondiente, como proyecto de ley, dando cuenta al Gobierno.

Art. 50. - En materia de su respectiva competencia, las Comisiones podrán instar al Presidente de las Cortes para que, haciendo uso de las facultades que le confiere el art. 12 de la Ley de Creación de las Cortes, pida al Gobierno que se requiera el dictamen de la Comisión Especial prevista en el mencionado artículo, acerca de la forma de ley que deban, en su caso, revestir determinada disposición si hubiere sido promulgada como norma de rango inferior.

Art. 51, 1. - Cuando el Gobierno someta a las Cortes alguna materia o acuerdo que no haya de ser objeto de ley, conforme a lo prevenido en el párrafo último del art. 10 de la Ley de Cortes, el Presidente de acuerdo con el Gobierno, podrá pasarlo a la Comisión correspondiente para que emita dictamen. De dicho dictamen se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes.

2. Los Tratados y Convenios internacionales que, según el artículo 14 de la Ley de Cortes, deban ser sometidos a éstas, serán remitidos por el Presidente a la Comisión de Asuntos Exteriores. Las propuestas de enmienda o reserva se tramitarán en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del presente Título en lo que fueren aplicables.

19. - Art. 19. - "Se constituirán las siguientes Comisiones: 4^a Asuntos Exteriores.

20. - Arts. 49 y 51, 1 del Reglamento
21. - Arts. 51, 2 del Reglamento
22. - Vid nota 18 (Art. 51)
23. - Art. 51, 2 - Vid nota 18 ,
24. - Art. 51, 2
25. - Título VIII. De las disposiciones especiales relativas a la Ley de Presupuestos y a los proyectos y proposiciones de caracter económico.

Artículos 57 a 60.

26. - Art. 51. - Cuando el Gobierno someta a las Cortes alguna materia o acuerdo que no haya de ser objeto de ley, conforme a lo prevenido en el párrafo último del art. 10 de la Ley de Cortes, el Presidente, de acuerdo con el Gobierno, podrá pasarlo a la Comisión correspondiente para que emita dictamen; de dicho dictamen se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes.

2. (es decir que:) los tratados y convenios internacionales que, según el artículo 14 de la Ley de Cortes, deban ser sometidos a éstas, serán remitidos por el Presidente a la Comisión de Asuntos Exteriores. Las propuestas de enmienda o reserva se tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del presente Título en lo que fueren aplicables. (Título VI. Tramitación de los proyectos de ley).

27. - Párrafo final del art. 51, 2.

28. - Ver la parte de este trabajo consagrada al estudio de las vigentes Leyes Fundamentales.

29. - Regl. C.E. : 26-XII-57 (modificado 22-VII-67)

Título VI. Tramitación de los proyectos de ley.

Artículo 51.

2. Los tratados y convenios internacionales que por afectar a la plena soberanía o a la integridad territorial española deban ser objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes, así como aquellos en que estas deban ser oídas, en Pleno o en Comisión, según los casos, por afectar a materias de su competencia conforme a los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, serán remitidos por el Presidente a la Comisión de Asuntos Exteriores. Las propuestas de enmiendas o reserva a estos últimos se tramitarán, en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del presente título (Título VI, - Tramitación de los Proyectos de ley) en lo que fueren aplicables.

30. - Art. 39. - Igual al 39 de 1957, pero añade: "...y, de acuerdo con el Gobierno, su orden del día..."

31. - Título X. De los Procedimientos Legislativos Especiales (Arts. 89 a 101).

32. - Que consagra a las Cortes como órgano funcionalmente legiferante en cuanto "aprueba" las leyes.

33. - El párrafo 2 del art. 51 del Reglamento de 22-VII-1967:

"Los tratados y convenios internacionales que por afectar a la plena soberanía o a la integridad territorial española deban ser objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes, así como aquellos en que estas deban ser oídas, en Pleno o en Comisión, según los casos, por afectar a materias de su competencia conforme a los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, serán remitidas por el Presidente a la Comisión de Asuntos Exteriores. Las propuestas de enmiendas o reserva a estos últimos se tramitarán en todo caso, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del presente título en lo que fueren aplicables."

a la luz del párrafo 1 del mismo artículo:

"Cuando el Gobierno someta a las Cortes alguna materia o acuerdo que no haya de ser objeto de ley, conforme a lo prevenido en el párrafo último del art. 10 de la Ley de Cortes, el Presidente de acuerdo con el Gobierno, podrá pasarlo a la Comisión correspondiente para que emita dictamen. De dicho dictamen se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes."

No deja de constituir un "mal-humorado desplante inmovilista".

34. - El Título X recoge las siguientes:

Cap. I. Art. 91. - "Si como consecuencia de las modificaciones que se introduzcan en la Comisión... alguno de los miembros estima que el proyecto debe ser aprobado por el Pleno.

Cap. II. Disposiciones especiales relativas a la Ley de Presupuestos y a los proyectos y disposiciones de carácter económico.

Cap. III. - De los tratados y convenios internacionales.

Cap. IV. - De los dictámenes de la Comisión de Competencia Legislativa.

35. - Título IX, Arts. 62 a 68.

36. - El Art. 91 del Reglamento de 1971 no deja ofrecer la novedad de equiparar "proposición de ley" a iniciativa legislativa de las Cortes y se halla en relación con el Cap. I del Título IX.

37. - Vid nota 34.

38. - Art. 92 a 97

39. - Vid nota 38.

40. - Capítulo III. De los Tratados y Convenios Internacionales.

Art. 98. - 1. La ratificación de tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española, serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes.

2. Las Cortes, en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados que afecten a materias, cuya regulación sea de competencia, conforme a los artículos 10 y 12 de su Ley Constitutiva.

Art. 99. - Las propuestas de no ratificación o de reserva a los tratados y convenios internacionales, a que se refiere el párrafo 2 del artículo anterior, se tramitarán, como enmiendas a la totalidad, y en lo demás se estará a las disposiciones del título anterior, en lo que fueren aplicables.

41. - Vid nota 34.
42. - Art. 100. 1. En materia de su respectiva competencia, las Comisiones Legislativas podrán instar al Presidente de las Cortes para que la Comisión Permanente, haciendo uso de las facultades que le confiere el artículo 12 de la Ley de Cortes, requiera el dictamen de la Comisión de Competencia Legislativa.
43. - Art. 101. Si alguna Comisión de las Cortes plantease, con ocasión del estudio de un proyecto, proposición de ley o moción independiente, alguna cuestión que no fuere de la competencia de las Cortes, el Presidente de éstas, por propia iniciativa o a petición del Gobierno, podrá requerir el dictamen de la Comisión a que se refiere el párrafo primero del artículo 12 de la Ley de Cortes.
44. - El art. 10 de la Ley de Cortes, nos da la competencia del Pleno que abarca materias distintas, relativo a "leyes" y "actas", es decir, disposiciones legislativas o no.
45. - Por el contrario la Comisión es competente para las disposiciones que exigen fuera² de Ley y sobre materias relativas a actividades concretas de la Administración.
46. - Por vez primera en el Reglamento de 1957.
47. - O al Pleno en razón del apartado final del art. 10. Vid nota 56.
48. - Vid notas 56 y 57.
49. - Vid notas 56 y 57.

50. - Vid notas 47, 56 y 57
51. - Vid notas 47, 56 y 57
52. - A la vista del art. 31 del Reglamento de 15 de noviembre de 1971 en el expresamente se declara "El Presidente, a propuesta de la Comisión Permanente y de acuerdo con el Gobierno, queda facultado para acomodar el número y nomenclatura de las Comisiones Legislativas a la organización ministerial en cada momento vigente", cabría pensar que las Comisiones Legislativas de las Cortes Españolas cumplen una función de "press-marking" dependiente de las competencias que a los diferentes Departamentos Ministeriales de la Administración Central se le reconocen en el art. 13, 7 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
53. - Suprimida.
54. - Dado su discutible naturaleza de Comisión Legislativa, la de Asuntos Exteriores debiera, a nuestro entender ser desdoblada. En primer lugar, existiría una Comisión Legislativa denominada de Asuntos Exteriores, "acomodada" al Departamento ministerial de igual denominación. Por otro lado, podría funcionar una Comisión Especial-Mixta-Dictaminadora de competencia semejante a la del pleno, denominada de "Derecho Internacional", denominación suficientemente amplia, para que no se planteen espinosas cuestiones terminológicas y no quede menoscabada la "unidad de poder".
55. - Art. 102. "1. El acuerdo de creación de las Comisiones Especiales a que se refiere el art. 33 determinará los cometidos que el Presidente de las Cortes les asigne, de conformidad con el art. 15 de la Ley de Cortes".

"2. Las Comisiones Especiales podrán hacer uso de lo dispuesto en el art. 50 de este Reglamento y de las demás facultades que se les atribuyan" .

Art. 103. "1. La Comisión podrá actuar en Pleno o por Comisiones.

2. Si se constituyesen Ponencias, el Presidente de la Comisión Especial será Presidente de todas ellas."

Véanse también los arts. 104 y 105.

56. - Art. 32. - "Cuando el asunto que haya de someterse a deliberación sea, por razón de la materia de las competencias de más de una Comisión legislativa, el Presidente de las Cortes, oída la Comisión Permanente podrá encomendar su despacho a la Comisión que tenga la competencia principal, constituir una Comisión Mixta, integrada por miembros de las Comisiones respectivas y presidida por el Procurador que se designe, o remitirlo a la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno".

Evidentemente la aplicación de este artículo en materia de tratados internacionales no dejaría de ofrecer serios problemas. .:

57. - Art. 33.1. El Presidente de las Cortes, previa audiencia de la Comisión Permanente, podrá constituir Comisiones especiales en el seno de las Comisiones Legislativas, para llevar a cabo en el ámbito de su competencia cometidos no legislativos, tales como realizar estudios, practicar informaciones y formular peticiones y propuestas.

2. Asimismo, el Presidente podrá constituir, de acuerdo con el Gobierno, Comisiones Especiales para realizar los cometidos señalados en el párrafo anterior.

58. - Vid notas 55, 56 y 57.

59. - Vid notas 55, 56 y 57.

60. - Véase la parte de este estudio dedicada a analizar la "específica indefinición entre competencia del Pleno y la Comisión y el procedimiento.

61. - Vid nota 54.

62. - Véase la parte de "Fórmulas"

63. - Las bases de la práctica seguida en Cortes se halla establecida en el periodo anterior a 1967 cuando la "misión principal de las Cortes no ofrecía dudas al respecto. Los problemas comenzaron a surgir a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado y derivado, en lo esencial de la realidad constitucional prevista para el momento de cumplirse las circunstancias previstas en la primera de las cláusulas transitorias.

64. - Nos hallamos ante un silencio al que no es posible encontrar la más leve inflexión en la práctica por nosotros estudiada.

65. - Con independencia de lo establecido en los Reglamentos de las Cortes en los Boletines Oficiales de las Cortes nos hallamos, en las Fórmulas empleados por la Presidente de las Cortes al ordenar la publicación del texto de tratado en el Boletín Oficial de las mismas con los siguientes plazos:

-- "...durante un plazo de siete dias..."

-- "...en un plazo máximo de ocho dias..."

-- "...durante un plazo de ocho dias..."

- "...en el plazo máximo de diez días..."
- "...durante un plazo de diez días..."
- "...en el plazo de diez días..."
- "...durante un plazo de doce días..."
- "...en un plazo máximo de quince días..."
- "...en el plazo de quince días..."
- "...durante un plazo de quince días..."
- "...durante el plazo de quince días..."
- "...por un plazo de quince días..."
- "...en un plazo de quince días..."
- "...durante el plazo de quince días naturales..."
- "...durante un plazo de quince días naturales..."
- "...en el plazo de veinte días..."

66. - Y en particular a la vista de la práctica seguida en Cortes.

Práctica que se ha materializado en el Decreto de 24 de marzo de 1972.

67. - A este respecto véasen las "fórmulas" empleadas por la Presidencia de las Cortes en los Boletines de las mismas al remitir el texto del tratado a la Comisión. En dichas fórmulas se manifiesta hasta la saciedad la vaguedad de los términos en que ha sido redactado el artículo 14.

68. - Véase Parte dedicada al estudio de las disposiciones que en los Boletines Oficiales de las Cortes se citan como fundamento de la intervención de la Cámara en materia de tratados internacionales.

69. - En este punto existe hasta el presente una rara unanimidad en todos los Reglamentos de las Cortes. Sin embargo, conviene subrayar el hecho de constituir este aspecto del procedimiento como un "usus" en trance de desuetudo. Es de esperar que en el próximo Reglamento de las Cortes, ya en periodo de elaboración

que se resuelva

- 70. - Suprimida.
- 71. - Fenómeno que comienza tímidamente en 1956, que procura soslayarse en 1967, pero que se impone en el Reglamento de 1971.
- 72. - En particular en la dimensión medular del trabajo de la Comisión, es decir, en lo relativo a la defensa de las enmiendas y discusión del articulado.
- 73. - Que como ya hemos visto anteriormente se refleja en el Capítulo III del Título X del Reglamento de 1971.
- 74. - Deficiencia que, es de prever será subsanada en el próximo Reglamento que, necesariamente, habrá de ser redactado en lo pertinente a tratados y convenios internacionales a la vista de las "aclaraciones" reflejadas en el Decreto de 24 de marzo de 1972.
- 75. - Véase en las páginas anteriores sobre la evolución del procedimiento según los Reglamentos.
- 76. - Vid nota 68.
- 77. - Esto resulta particularmente evidente en el Reglamento de 1967.

C A P I T U L O _ S E X T O

CAPITULO VI. -EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY:NECESIDAD DE LA EXISTENCIA DE MATERIAS
DE COMPETENCIA RESERVADA

Nuestra ordenación constitucional de competencias parte del establecimiento de una cierta jerarquía formal normativa (1), presidida por el principio de la supremacía de la ley (2) y, en consecuencia, de la existencia de materias de competencia reservada a la persona u órgano titular de la potestad legislativa (3).

La necesidad de una jerarquía formal de normas. - El establecimiento constitucional de una separación de funciones y una diversificación de órganos competentes para su ejercicio no parte, en derecho español, de la existencia de una superioridad objetiva de una función del Estado con respecto a otra, ni subjetiva, de los diferentes órganos entre sí.

Por otro lado, la inexistencia de los mecanismos que en otras constituciones dan origen al juego de la responsabilidad política, entendida en el sentido parlamentario del ejercicio de las mociones de censura y confianza, así como en la utilización del decreto de disolución, plantea, dentro de nuestro funcional la relación orgánica en diferentes términos, que lleva, inevitablemente a un problema normativo.

Con independencia de cualquier otra consideración, dentro de nuestro sistema de unidad de poder y coordinación funcional se hace forzosa e insalvable, la necesidad que nos lleva a tener que determinar la ordenación normativa de nuestro sistema, o lo que es igual, definir la supremacía de las normas emanadas de un órgano con relación a las promulgadas por otro.

Así, fuere cual fuese la consideración que nos merezca nuestro sistema constitucional, tal como lo encontramos descrito en el conjunto de Leyes Fundamentales, el principio de seguridad jurídica exige un fundamento sólido que se traduce en la necesidad de establecer una jerarquía normativa.

Esta jerarquía normativa se define en nuestro sistema a favor del principio de la supremacía de la Ley, principio que ya encontrábamos en las Leyes de 30 de enero de 1938 y ocho de agosto de 1939 y que viene definido en el artículo 17 del Fuero de los españoles en donde se establece que los órganos del Estado "actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas" (4). Este orden jerárquico de actuaciones conforme a normas preestablecidas es, pues, el principio y fundamento de la coordinación funcional de los órganos del Estado en sus respectivas esferas de actuación.

En nuestro país el orden de jerarquía de normas tiene su pilar básico y parte del principio que reconoce la supremacía de la ley, de forma que,

entre las normas ordinarias no constitucionales, la ley ostenta el máximo rango jerárquico.

Ahora bien, la ley que no aparece formalmente definida, viene defendida y en consecuencia, descrita por una serie de medidas que es conveniente poner de relieve:

1. - En primer lugar la ley no es enjuiciable ante los Tribunales ordinarios, de forma que constituye el límite de la competencia de las jurisdicciones contenciosas y administrativas, que solo pueden entender de las pretensiones que se deduzcan en relación con las normas de categoría inferior a la ley. En España la ley únicamente es enjuiciable recurriendo a procedimientos de naturaleza para constitucional, como es el caso del recurso de contrafuero (5).
2. - Al mismo tiempo se establece la nulidad de todas las disposiciones de rango reglamentario dictadas por los órganos de la Administración del Estado que contravengan a la ley, con una nulidad radical, absoluta e insubsanable (6).
3. - Por otro lado, en los textos constitucionales se declara de forma expresa cuales son los órganos competentes para hacer las leyes, prohibiendo a cualquier otro órgano que el expresamente señalado a tal efecto el ejercicio de tal competencia (7).

Así, pues, la administración no puede abordar cuestiones reservadas al dominio de la Ley. Este medio defensivo de la Ley, a través del establecimiento de una reserva material, merece que le dediquemos especial atención.

Alcance y significado de la reserva material de Ley. - La reserva de determinadas materias a la específica regulación por ley ha constituído, a lo largo de la historia constitucional de occidente, el tema central de la institución parlamentaria. Como tuvimos ocasión de contemplar al estudiar las soluciones y sistemas adoptados por las diferentes Constituciones, en el marco de este principio encuentran cobijo una amplia y matizada serie de posibilidades, cada uno de los cuales tiene su "razón histórica" y en no escasa medida es la imagen de una realidad histórica. Así, podría decirse que los matices que las diferencian, en cuanto formas de expresión del principio de reserva material a la ley se disipan al considerarlas en lo que tienen de comun, es decir, como proclamación de la trascendencia jurídica y política de determinadas materias que se resuelve, constitucionalmente como defensa del rango y orden jerárquico normativo y la competencia irrenunciable de un determinado órgano.

Desde esta óptica, todas las respuestas que dan origen a cada una de las expresiones del principio de materias de competencia reservada no se hallan

Así, pues, la administración no puede abordar cuestiones reservadas al dominio de la Ley. Este medio defensivo de la Ley, a través del establecimiento de una reserva material, merece que le dediquemos especial atención.

Alcance y significado de la reserva material de Ley. - La reserva de determinadas materias a la específica regulación por ley ha constituído, a lo largo de la historia constitucional de occidente, el tema central de la institución parlamentaria. Como tuvimos ocasión de contemplar al estudiar las soluciones y sistemas adoptados por las diferentes Constituciones, en el marco de este principio encuentran cobijo una amplia y matizada serie de posibilidades, cada uno de los cuales tiene su "razón histórica" y en no escasa medida es la imagen de una realidad histórica. Así, podría decirse que los matices que las diferencian, en cuanto formas de expresión del principio de reserva material a la ley se disipan al considerarlas en lo que tienen de comun, es decir, como proclamación de la trascendencia jurídica y política de determinadas materias que se resuelve, constitucionalmente como defensa del rango y orden jerárquico normativo y la competencia irrenunciable de un determinado órgano.

Desde esta óptica, todas las respuestas que dan origen a cada una de las expresiones del principio de materias de competencia reservada no se hallan

ausentes en nuestro ordenamiento constitucional en el que este principio como defensa del orden jerárquico de rangos normativos se nos presente como declaración constitucional de materias reservadas () y como reserva de ley hecha por el legislador ordinario () para concluir como defensa de la competencia orgánica de las Cortes ().

I) La manifestación del principio de reserva como defensa del orden jerárquico de rangos normativos, deriva del criterio de "contrarius actus". Así, toda aquella materia que ha sido previamente objeto de una regulación por la ley no puede sufrir una delegación general ni singular, sino a través de otro acto legislativo, porque constitucionalmente se preve que "la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes" (10), ni, por consiguiente, pretender la aplicación en el territorio nacional de normas no amparadas por un "conocimiento" o "su aprobación por las Cortes, cuando el contenido de tales normas sea contrario a las leyes vigentes en el país.

Las declaraciones constitucionales de materias reservadas. Desde el comienzo de nuestra historia constitucional y de acuerdo a una ininterrumpida tradición () hemos visto como se ha venido disponiendo por los distintos textos constitucionales que no podían establecerse tributos ni cargas financieras sobre los reinos y los súbditos si éstos no habían sido previamente consentidos, por medio de expresa autorización --en la que además debían constar las circunstancias de cantidad, objeto a que iba destinada y fecha límites -- por parte de las Cortes.

El principio del consentimiento del tributo, que se halla al origen del moderno constitucionalismo, representa en el Estado moderno el más típico supuesto de reserva constitucional a la ley. Es más, es a partir de este supuesto que el constitucionalismo del siglo XIX consagrará la competencia de las Asambleas Nacionales en la determinación de las cuestiones relativas a la integridad territorial, libertades individuales, etc.

Así, cuando la reserva que un texto constitucional hace de una materia para su regulación por ley, a pesar de que tal reserva se nos aparezca como una defensa de la competencia de un órgano, en definitiva se trata de poner frenos eficaces al ejercicio arbitrario de las competencias administrativas. En tal sentido el órgano legiferante queda igualmente sometido a esta reserva, que no puede modificar, hasta el punto de que con anticonstitucionales y en consecuencia nulas, las delegaciones legislativas efectuadas en estas materias, cuando son hechas con carácter genérico y sin términos.

Como vimos, el derecho español no escapa a este planteamiento, y el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, recoge las declaraciones de reserva de ley en cuestiones relativas a la libertad (11) y la propiedad (12) manifestando que "nadie podrá ser condenado sino en virtud de ley anterior al delito" (13) y "nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a ley votada en Cortes"

De la declaración del artículo 19 del Fuero de los Españoles se deriva la necesidad de una regulación legal de los derechos individuales del ciudadano español, tema al que el Fuero dedica varios artículos (14) en los que establece varios preceptos y desarrolla parcialmente en los artículos 18 (15) y 20 (16). De la declaración que se hace en el artículo 9 de la referida Ley Fundamental deriva toda reserva a favor de la ley en materia de cargas públicas, que se recoge, también, en los artículos 8 (17) y 32 (18) de la repetida Ley Fundamental de 17 de julio de 1945.

Los preceptos del Fuero de los Españoles que venimos de reseñar, evidencian, en primer lugar, que las materias que constituyen la llamada reserva de ley no se limitan única y exclusivamente a las disposiciones que encontramos expresamente recogidas en los artículos 10 y 12 a que se remitía el artículo 14 de la Ley de Cortes en su primitiva redacción de 17 de julio de 1942, así como tampoco al párrafo I del artículo 14 después de la reforma del texto constitutivo de las Cortes en 1967, a los que habrá que añadir todos los enumerados en la Ley Orgánica del Estado (19) y los que en virtud del artículo 34 del Fuero de los Españoles (20) se reconocen a favor de los ciudadanos españoles.

Hemos visto los preceptos relativos a la reserva de ley recogidos en el Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945. Antes de pasar al análisis de los artículos 10, 12, 13 y 14 de la Ley de Cortes, que serán analizados en último término y desde el doble punto de vista de lo que entrañan como

"declaración constitucional de materias reservadas" por un lado, y "como defensa de la competencia orgánica de las Cortes" por otro, vamos a contemplar otras declaraciones constitucionales sobre materias reservadas, contenidas en otras Leyes Fundamentales del Reino y que puedan afectar o ser objeto de regulación de tratados internacionales y convenios normativos.

A tal fin debemos considerar independientemente:

La Ley de Principios del Movimiento Nacional, por cuanto en ella más que una reserva de ley propiamente dicha se señalan y fijan los límites de "revisión constitucional", y, en la misma medida, los límites de las competencias estatales para la celebración de tratados internacionales por afectar, no solo al artículo 14, I, sino también a la Ley de Referendum Nacional y Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado . Textos que hay que tener en consideración para la conclusión, es decir, para la celebración y entrada en vigor de un tratado internacional que pueda afectar a los principios establecidos como inmutables e inamovibles por esta Ley.

La Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, establece, indirectamente, todas las vertientes y formas la presencia de las Cortes Españolas como órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Aunque en algunas de sus disposiciones no se establezca propiamente hablando una reserva de ley a favor de las Cortes , si se desarrollan las diversas manifestaciones de la actividad de las Cortes. Acti-

vidades que, en último término, puede decirse tienen fundamento y se justifican precisamente en la existencia de materias de competencia reservada (19).

Según esto las funciones que a las Cortes se le asignan en los artículos 49 a 55 de la Ley Orgánica del Estado , podemos clasificarlas del modo que sigue:

- i) Como una actividad legislativa de naturaleza especial (20)
- ii) Como una actividad cuasi-legislativa que se manifiesta bajo la forma de acuerdo o previa autorización otorgado al Jefe del Estado o al Gobierno de la Nación (21)
- iii) Como una actividad o función de control sobre la gobernación del Estado en sus relaciones con otras potencias. Función que se identifica con la descrita en el apartado ii) (22)
- iv) Como una actividad o función de control que se puede manifestar a través de la información que debe transmitírsele por el gobierno en las circunstancias que se señalan en la ley o en contestación a las cuestiones que en el ejercicio de sus funciones puedan plantear al gobierno ().

Todo ello, con independencia de lo dispuesto en los ya estudiados artículos 9, 17, 12 y 30 de la referida Ley Orgánica del Estado .

Por último, dentro del marco de las declaraciones constitucionales de materia reservada a la ley debemos incluir los preceptos recogidos en el Fuero del Trabajo (23), en relación con la Declaración internacional hecha por el Estado español a la Oficina de la O. I. T. de Ginebra, en virtud de la cual se ponía en conocimiento de esta Organización que "las Cortes Españolas eran el órgano competente para la ratificación de los proyectos de convenios de trabajo adoptados en el seno de las Conferencias de la O. I. T. "

La reserva de ley hecha por el legislador ordinario. Cuando la legislación ordinaria dispone que determinadas materias deberán ser reguladas en el futuro por una ley formal, propiamente hablando no establece una reserva de ley, ya que el legislador no puede derogar la prevención constitucionalmente establecida. Si está en su mano, y esto es lo que acaece, imponer límites a las facultades normativas del gobierno, impidiendo y, condenando con nulidad en caso contrario, que se establezcan determinados derechos y obligaciones o se regulen determinadas materias como no sea por ley .

Debemos considerar dentro de este capítulo las normas que desarrollen los preceptos de las Leyes Fundamentales

Por otro lado puede considerarse como materias reservadas a la ley las disposiciones establecidas de forma dispersa en diferentes leyes ordinarias:

- las que se recogen en la Ley General Tributaria y la Ley de Reforma Tributaria (24)
- las contenidas en la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado (25)
- El Decreto de 24 de marzo de 1972 (26)

Conviene, pues este es el lugar apropiado, recordar lo que al efecto y con respecto a las obligaciones contraídas por el Estado en la esfera internacional, se establece en la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 y en la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964.

El artículo 13 de la primera dice taxativamente que "las cláusulas de naturaleza tributaria, contenidas en acuerdos o tratados internacionales, carecen de eficacia en tanto no sean estos ratificados con arreglo al ordenamiento jurídico nacional (27).

Por su parte los artículos 123, 146, 158 y 202 de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964, refiriéndose a los casos y situaciones que se hallan exentos del pago de los tributos de "sucesiones", "actos jurídicos documentados intervivos"; "sobre toda clase de transmisiones"

"tráfico de empresas" se expresan uniformemente y sin el menor titubeo:

"146, 9. Las transmisiones y demás actos y contratos en que la exención resulta concedida por tratados o convenios internacionales ratificados por el Estado español".

"202, 1, 20 Estarán exentos del impuesto (I. T. E.) los actos y operaciones por los que se conceden estos beneficios en Convenios Internacionales, ratificados por el Estado español".

Idéntica es la tónica de los artículos 123, 158 y 111. (28)

Igualmente el Tribunal de Cuentas ejerce su FUNCION FISCALIZADORA en todos aquellos casos en que por su excepcional importancia considere debe hacer uso de esta facultad. Ahora bien, no escapa a nadie que en la actualidad la mayoría de los tratados y convenios internacionales de naturaleza económica y aun laboral, caben casi sin excepción dentro de estas situaciones y casos de excepcional importancia, y en particular todos aquellos convenios internacionales ppor los que se crean Organizaciones internacionales de cooperación económica y técnica, por no decir los que regulan el movimiento, cada día más acelerado, de integración económica.

Así, pues, nos encontramos que, en la esfera económica y financiera, las

Cortes, que carecen de la iniciativa legislativa, comparten con el Tribunal de Cuentas del Reino la FUNCION FISCALIZADORA en torno a la gestión realizada por los órganos de la Administración Central del Estado y sus diferentes Departamentos.

La reserva como defensa de la competencia orgánica de las Cortes. - Las Cortes, según su ley constitutiva (29) son el órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado que tiene como misión principal la "elaboración y aprobación de las leyes".

La Ley de Cortes, delimita, si bien de modo genérico y con un sentido puramente cuantitativo, el ámbito de competencia de sus distintos órganos de funcionamiento, indicando de esta manera, es decir, a través de esta atribución de competencias de un modo indirecto, que ciertas materias, al estar reservadas su regulación a las Cortes, quedan reservadas a la ley, reserva que se efectúa en un doble ámbito: el de las competencias del Pleno y de las Comisiones de la Cámara, atendiendo el artículo 10 de la Ley a las primeras y el 12 a las segundas (30).

En ambos preceptos, de modo indirecto, se establece, por una norma constitucional, una reserva de ley, informando los principios de los artículos citados no solo el sentido y ámbito de las competencias de las Cortes, sino también el procedimiento o trámite que en cada caso debe seguirse. Ahora

bien, el principio de materia reservada a la ley es idéntico en ambos casos. Esto se comprueba, por ejemplo con la remisión que a los citados artículos 10 y 12 hace el artículo 14 , al tiempo que fija la extensión mínima del ámbito de la ley, como corrobora la mención que de dichos artículos hace el artículo 13 .

El criterio genérico y cuantitativo que preside la redacción del art. 10 de la Ley de Cortes, la redacción de su apartado m) y la competencia que el art. 12 concede a la Comisión a que el mismo se refiere han dado pie a ciertas interpretaciones sobre el carácter de las competencias de la Cámara, que en este momento conviene precisar con exactitud.

Ese Consejo de Estado entiende que el derecho español en la materia está informado por el principio de reserva de Ley, y de ausencia total y absoluta de la reserva de ciertas materias a la potestad reglamentarias, no siendo, pues, en principio, posible entender los preceptos de la Ley de Cortes como determinantes de una competencia cerrada y exclusiva de las Cortes, y a "sensu contrario", residual de la Administración.

Los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes establecen una reserva mínima de competencias al Pleno, una remisión a la reserva de ley hecha por la legislación ordinaria, una abierta referencia a la posibilidad de elevar de rango determinadas materias y un sistema de defensa de las competencias parlamentarias. Importa determinar el alcance estos cuatro aspectos.

Primeramente, el art. 10 de la Ley supone una reserva de ciertas leyes de particular importancia a la competencia del Pleno, indicando así la obligatoriedad de seguir en todas sus instancias el procedimiento de aprobación de una ley. Dicho precepto supone que tales leyes transcendentales no pueden ser aprobadas por una Comisión "in sede legislativa", lo que no obsta, por el contrario, a que el Pleno pueda conocer todo otro tipo de leyes.

En segundo lugar, el art. 12 efectúa una remisión a la reserva de ley hecha por la legislación ordinaria, recordando que también han de cubrirse con el ropaje de la ley aquellas materias quj establezca otra ley .

Por otra parte, el apartado m) del art. 10 dispone que el Pleno también conocerá de cuantas leyes le sean sometidas por el Gobierno, principio éste que inspira fundamentalmente la práctica de nuestro sistema, y en cuya virtud las Cortes, en ejercicio de su función legislativa ordinaria conocen de los proyectos y proposiciones de ley, sin que en ningún caso el Gobierno, e igual acontece con los procuradores en el ejercicio de su derecho de iniciativa, tenga limitación material alguna en la formulación del proyecto correspondiente con la única obligación de respeto a las leyes fundamentales.

Finalmente, el art. 12 completa el sentido de los preceptos al disponer un sistema de defensa de las competencias parlamentarias, e indirecta-

mente de la reserva de la ley, cuando establece que la Comisión llamada de Competencia legislativa puede determinar que determinadas materias deben revestir la forma de ley: la citada Comisión no se constituye, como pretende interpretar un sector de la doctrina, para definir el sentido negativo de la materia legal, sino por el contrario para defender la competencia de las Cortes y determinar la ilegalidad de los Reglamentos que regulen materias que deben, por su naturaleza revestir la forma de ley. Esta interpretación de la labor de la Comisión, a todas luces contraria a la calificación de las Cortes como órgano de competencias determinadas en "numerus clausus", viene respaldada por el art. 50 del Reglamento de las Cortes, de 26 de diciembre de 1.957, modificado el 22 de julio de 1.967 (31) correspondiente a los artículos 100 y 101 del Reglamento de 1971 (32).

Este artículo prevé la posibilidad de que la Comisión dictamine sobre la forma que debe "revestir determinada disposición si hubiese sido promulgada como norma de rango inferior" "y caso de ser favorable a la tesis de que es necesaria una ley, quedará en suspenso la aplicación de la disposición y el Gobierno presentará un proyecto de ley regulando la misma materia." (33)

Estas notas examinadas patentizan la posibilidad de ampliar la competencia de las Cortes, y la necesidad de atender preferentemente a la naturaleza y materia de lo regulado, más que al procedimiento o sistema utilizado para ello.

De las manifestaciones precedentes se deduce la valoración general que merece el principio de reserva de ley, el papel que le corresponde en la ordenación constitucional de competencias, y sus consecuencias en orden a la imposibilidad de entender que quede legalmente amparada una huída de dicho principio.

1. - Fuero de los Españoles, art. 17. - "Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas que no podrán arbitrariamente ser interpretadas ni alteradas."

Vid también Leyes de 8 de agosto de 1938 y 30 de enero de 1939.

Ley Orgánica del Estado, Título X, El Recurso de Contrafuero.
Art. 59. - "Es contrafuero todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales del Reino.

II. En garantía de los principios y normas lesionados por el contrafuero se establece el recurso ante el Jefe del Estado".

2. - Vid nota 1.

Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado
Art. 33. - "Los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán inmediatamente ejecutivos, salvo los casos en que una disposición establezca lo contrario, o requieran aprobación o autorización superior".

Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado
Art. 26. - "La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes.

3. - Art. 34. - "Las Cortes votarán las leyes necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en este Fuero". Ahora bien,

cuáles son los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles? El tema como podrá comprenderse, desborda ampliamente el tema de este trabajo. Por ello únicamente conviene señalar aquí que, las conclusiones que podemos deducir de este artículo 34 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1954, es decir, una Ley Fundamental promulgada a mitad de camino entre la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas y la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, son de las que se imponen por si solas sin necesidad de ser apoyadas con innecesarios argumentos.

4. - Fuero de los Españoles, art. 17. Vid nota 1.
5. - Ley Orgánica del Estado, Título X. Vid nota 1.
6. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
Art. 28. - "Serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores (arts. 23 a 27).
7. - Vid nota 2.
8. - Ley Orgánica del Estado, art. 41. Ley de Cortes, art. 19.
9. - Vid nota 6.

0. - L.R.J.A.E., art. 26. Vid nota 2.
11. - Fuero de los Españoles, art. 19. También convendría estudiar el artículo diecinueve del Fuero de los Españoles, en virtud del cual "nadie podrá ser condenado sino en virtud de Ley anterior al delito, mediante sentencia de Tribunal competente y previa audiencia y defensa del interesado". Nos hallamos aquí, en nuestra opinión ante uno de los supuestos típicos a los que hace referencia el artículo 14, I, de la Ley de Cortes.
12. - Artículo 9. En el se señala que nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a ley votada en Cortes. (Cuál puede ser el alcance de esta disposición en relación con el derecho convencional internacional? Si allí donde dice, utilizando o empleando una expresión genérica y amplia, pensamos se hallan incluidos y abarca a toda clase de gravámenes de carácter fiscal, directos o indirectos, e incluso la renuncia o pérdida de cualquier clase de beneficio o privilegio de naturaleza económica, financiera o fiscal, lógicamente, tenemos que pensar y concluir que, todo compromiso internacional, con independencia de que comprometa o no las finanzas públicas del Estado español, sino que simplemente afecten al régimen fiscal de los ciudadanos españoles pueden carecer de fuerza obligatoria, si previamente no han sido establecidos e incorporados al derecho interno los compromisos recogidos en el tratado o convenio internacional de que se trate, con arreglo a ley votada en Cortes.
13. - Vid nota 11.
14. - Vid nota 12.

15. - Art. 17. "Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica."
- Art. 18. "Ningún español podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que prescriben las Leyes".
16. - Art. 20. - "Ningun español podrá ser privado de su nacionalidad sino por delito de traición, definido en las Leyes penales.."
17. - Art. 8. "Por medio de Leyes y siempre con caracter general, podrán imponerse las prestaciones personales que exijan el interés de la Nación y las necesidades públicas."
18. - Art. 32. - "En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.

Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública, o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes."

19. - Ley Orgánica del Estado. Art. 52. - Salvo el caso previsto en el artículo 51 y los comprendidos en el apartado d) del artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado y en el artículo 13 de la Ley de Cortes, el Gobierno podrá dictar disposiciones que, de acuerdo con los artículos diez y doce (10 y 12) de la Ley de Cortes, constituyen materia de reserva de Ley o deban revestir forma de Ley.

Aquí no hay lugar a dudas:

1. - Se establecen las materias que constituyen el objeto de la reserva de ley a favor de las Cortes.
2. - Esta reserva de ley implica:
 - a) Una función legislativa
 - b) Una, al menos teóricamente, función de control

3. - Se establecen los casos de excepción, indicándose de forma expresa los siguientes:
- a) El recogido en el art. 51 de la Ley Orgánica del Estado.
 - b) El expresado en el apartado d) del art. 10 de la repetida Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, es decir, allí donde se faculta al Jefe del Estado para "Adoptar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior, la independencia de la nación, la integridad del territorio o del sistema institucional del Reino estén amenazados de modo grave e inmediato, dando cuenta documentada a las Cortes." Lo cual no está exento de cierta dosis de contradicción, dada la colisión que surge con el art. 14-II de la Ley de Cortes.

Sin embargo conjuga perfectamente con:

- c) La excepción del art. 13 de la Ley de Cortes (que a su vez pensamos es conflictiva con el mencionado apartado II del art. 14 y el noveno de la Ley Orgánica del Estado donde se recogen los casos en que el Jefe del Estado "necesita una ley", o en su caso acuerdo o autorización de las Cortes").

20. - Artículo 49. - Las Cortes Españolas serán inmediatamente informadas del nombramiento de nuevo Gobierno y de la sustitución de cualquiera de sus miembros:

- a) Función de composición de las Cortes. Los Ministros son procuradores por derecho propio. No es preciso ser Procurador en Cortes para ser Ministro, sino al contrario se es automáticamente procurador en Cortes en el momento de tomar posesión de una cartera ministerial.

- b) Función de control de las Cortes sobre el Gobierno.

Artículo 50. - Además de su participación en las tareas legislativas (elaborar y aprobar, como vimos) compete a las Cortes, en relación al Jefe del Estado:

- a) Recibir al Jefe del Estado y al heredero de la Corona, al cumplir éste los treinta años, juramento de fidelidad a los principios del Movimiento y demás leyes fundamentales del Reino.
- b) Resolver, de acuerdo con la Ley de Sucesión, todas las cuestiones que puedan surgir en orden a la sucesión a la Jefatura del Estado (compárese esta disposición con las análogas que aparecen en los textos constitucionales del siglo XIX).
- c) Autorizar al Jefe del Estado, para realizar aquellos actos que, por ley fundamental requieren intervención de las Cortes.
- d) Las demás que a este respecto -- es decir, en relación con el Jefe del Estado-- les confieran las leyes fundamentales aquí debemos tener presente lo que sigue:
 - 1. Las competencias que ya le han sido conferidas por las Leyes Fundamentales.
 - 2. Las competencias que nuevas Leyes Fundamentales o la reforma de las existentes puedan conferirles, sin apartarse de la línea de evolución seguida en los últimos años al respecto.

Artículo 51. - El Gobierno podrá someter a la sanción del Jefe del Estado disposiciones con fuerza de Ley con arreglo a las autorizaciones expresas de las Cortes. (Está claro el significado y alcance de este artículo 51 respecto a tratados y convenios internacionales:

Nótese lo siguiente:

- 1º Salvo los casos expresamente señalados en el art. 14, I, para la ratificación de tratados internacionales, las Cortes "autorizan o aprueban". Una vez expresada por las Cortes esta autorización, es el Gobierno quien somete a la sanción del Jefe del Estado una disposición relativa a la ratificación del tratado "con fuerza y rango de ley". El procedimiento no deja de resultar curioso.
- 2º Se dice "el Gobierno podrá someter a la sanción del Jefe del Estado" y no "someterá" pues en tal caso se daría lugar a que pudiese entenderse que la autorización o aprobación de las Cortes, equivaldría a una disposición con rango de ley que el Gobierno tendría la obligación de someter a la sanción del Jefe del Estado.
- 3º Todo ello hay que entenderlo, considerando que no se habla para nada de "proyecto de Ley aprobado por las Cortes" como se dice en el artículo primero, sino que se habla de "DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY -- como naturalmente son todos los tratados y convenios internacionales --
- 4º En tales casos, las indicadas disposiciones que, una vez han sido sancionadas por el Jefe del Estado tienen

fuerza de ley" no necesitan "ser aprobadas" por las Cortes, sino que basta con la autorización expresa de las Cortes. Aquí, en efecto, se evidencia una manifestación clara de una función de control que las Cortes ejercen sobre el Gobierno y órganos de la Administración Central del Estado. Sin embargo, nótese que, en contrapartida, aunque la misión legiferante se atribuye como misión principal de las Cortes en cuanto a ellas corresponde "elaborar y aprobar" las leyes, ésta su misión principal no la detenta un regimen de exclusiva sino que la comparten las Cortes y el Gobierno.

Artículo 53. - El Presidente del Gobierno y los Ministros informarán a las Cortes acerca de la gestión del Gobierno y de sus respectivos departamentos y, en su caso, deberán responder a ruegos, preguntas e interpelaciones que se hicieren reglamentariamente. (No parece dudoso que en este artículo cincuenta y tres la Ley Orgánica del Estado de 1967 reconoce que las Cortes pueden ejercer, a través de los procuradores, individualmente considerados, y en ningún caso como portavoces de un grupo, una función de control sobre la gestión que el Presidente del Gobierno y los Ministros realizan de la "cosa pública".

Artículo 54. - Corresponde al Gobierno acordar la redacción del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes su aprobación, enmienda o devolución. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Por otro lado "Aprobados los Presupuestos Ge-

nerales del Estado, solo el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos y toda proposición de ley o enmienda a un proyecto o proposición de ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos necesitará la conformidad del gobierno para su tramitación. Por último, "El Gobierno someterá a la aprobación de las Cortes, la cuenta general del Estado, una vez examinada por el Tribunal de Cuentas del Reino.

(Este art. 53 en el que se atribuye a las Cortes la más amplia función de control sobre la gestión económica del Gobierno en lo referente a materias que afecten a las finanzas del Estado, tanto si significan aumento de gastos como en cuanto representen disminución de ingresos, es decir en todo lo relativo a los presupuestos generales del Estado y a la Cuenta general del Estado, tiene en contrapartida otras múltiples vertientes, que vienen una vez más a subrayar y poner de relieve:

- 1) Que las Cortes no tienen la exclusiva legislativa dado que:
 - a) "Corresponde al Gobierno acordar la redacción del proyecto de Ley de Presupuestos.
 - b) "Acordar la redacción definitiva de los proyectos de ley ... sobre la base de los anteproyectos redactados por los departamentos ministeriales competentes, directamente o previo acuerdo de las Comisiones Delegadas del Gobierno (su remisión a las Cortes) y su retirada de ellas cuando se considere procedente.
 - c) Aprobado por las Cortes el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales, "solo el Gobierno podrá

presentar "Proyectos de Ley" que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos .

- d) En lo que hace a las proposiciones de ley que las Cortes pueden elevar, o a las enmiendas a un proyecto o proposición de ley que signifiquen, igualmente, aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitan para su tramitación normal, la previa y precisa conformidad del Gobierno.

Ahora bien, este artículo 54 es del máximo interés, respecto a todos aquellos tratados, acuerdos, convenios y demás actos internacionales, multilaterales o bilaterales, que afecten, en uno u otro sentido, a las finanzas del Estado, ya sea por que impliquen unos compromisos internacionales que conllevan aumento de gastos o renuncia a determinados ingresos a favor del Estado.

Es este un aspecto del problema que debe ser considerado con la mayor atención y cuidado, sin descuidar los siguientes aspectos de la cuestión:

1. - Artículo 10 de la Ley de Cortes
2. - Artículo 55 de la Ley Orgánica del Estado
3. - Compárese con el Derecho Constitucional español anterior a 1931 y desde 1912, ambas constituciones incluidas.

Artículo 55. - El Tribunal de Cuentas del Reino, en el ejercicio de su función fiscalizadora, deberá poner en conocimiento del Gobierno y de las Cortes, a través de las correspondientes memorias e informes, la opinión que le merezcan los términos

en que hayan sido cumplimentadas las leyes de presupuestos y las demás de carácter fiscal conforme a lo prevenido en la Ley que regula esta obligación.

21. - Vid nota 20

22. - Vid nota 20

23. - En el Fuero del Trabajo se dice expresamente:

XIII. 1. La Organización Nacional sindicalista del Estado se inspirará en los principios de

Unidad

Totalidad y

Jerarquía

XIII. 3. El Sindicato vertical es una corporación de derecho público que se constituye por la integridad en un Organismo unitaria de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso de producción.

XIII. El Sindicato vertical es un instrumento al servicio del Estado, a través del cual realizará, principalmente, su política económica.

Al Sindicato corresponde conocer los problemas de la producción y proponer sus soluciones, subordinándolas al interés nacional.

El Sindicato vertical podrá intervenir por intermedio de órganos especializados, en las condiciones de trabajo.

XIV. 1. El Estado dictará las oportunas medidas de protección del trabajo nacional en nuestro territorio y mediante tratados de trabajo con otras potencias; cuidará de amparar la situación profesional de los trabajadores españoles residentes en el extranjero.

III. 5. A través del Sindicato, el Estado cuidará de conocer si las condiciones económicas y de todo orden en que se realiza el trabajo son las que en justicia corresponden al trabajador.

24. - Artículos 13 de la Ley General Tributaria y 123, 146, 158 y 202 de la Ley de Reforma Tributaria.

25. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.

Art. 10. - Es de la competencia del Consejo de Ministros

2. Acordar la redacción definitiva de los proyectos de ley y especialmente el de Presupuestos Generales del Estado, sobre la base de los anteproyectos redactados por los distintos Departamentos ministeriales competentes, directamente o previo acuerdo de las Comisiones Delegadas del Gobierno, su remisión a las Cortes y su retirada de ellas cuando se considere procedente.

Ley de R. J. A. E. (1957)

Art. 10. - 3. Proponer al Jefe del Estado la sanción de Decretos-leyes en caso de guerra o por razones de urgencia. Esta será apreciada por el Jefe del Estado, oída la Comisión a que hace referencia el art. 12 de la Ley de Cortes.

4. Someter al Jefe del Estado proyectos de

disposiciones con fuerza de Ley, cuando el Gobierno cuente para ello, en cada caso, con expresa delegación por ley votada en Cortes y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno.

- Art. 23. - 1. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otro de grado superior
2. Las disposiciones administrativas de carácter general se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa:

Primera:	Decretos
Segunda:	Ordenes acordadas por las Comisiones delegadas del Gobierno
Tercera:	Ordenes ministeriales
Cuarta:	Disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

- Art. 24. 1. - Adoptarán la forma de decreto las disposiciones generales no comprendidas en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes y las resoluciones del Consejo de Ministros, cuando así lo exija alguna disposición legal y serán firmadas por el Jefe del Estado y refrendadas por el Ministro a quien corresponda.

- Art. 26. - La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes, ni regular, salvo autorización expresa de una ley, aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes.

Art. 28. - Serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores (arts. 23 a 27).

26. - Decreto 801/1972

Art. 17. - Uno. - Cuando el tratado, por la materia objeto del mismo, requiera la intervención de las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva, se deberá establecer en el texto el requisito de la ratificación.

Dos. - Si por las razones que fueran no se estableciere expresamente este requisito, se entenderá que la firma se pone a reserva de ratificación.

Art. 18. - En el supuesto del Art. 16, si por la materia objeto del tratado se requiere la intervención de las Cortes, después de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

Uno. - El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el art. 14 de su Ley Constitutiva.

Dos. - Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministro de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Tres. - El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del Tratado.

Art. 19. - En el supuesto del artículo 16, si por la materia objeto del tratado no se requiriese la intervención de las Cortes, después de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

Uno. - El Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. - El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado.

Art. 20. - La comunicación por la que, de conformidad con el Art. 18 se remite a las Cortes el tratado, contendrá los extremos siguientes:

Uno. - Una copia autorizada del texto del tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores, y de los que ya son contratantes o partes del mismo o en su caso, del Organismo u Organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en el tratado.

Dos. - Cualquier documento anejo al tratado o complementario del mismo suscrito los Estados

negociadores así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el tratado se aplicaría provisionalmente en todo o en parte, antes de su entrada en vigor.

Tres. - Las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el tratado, así como, en su caso, las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el tratado u obligarse por el mismo.

Cuatro. - La indicación del lugar y de la fecha de la firma del tratado, así como de las personas que han intervenido como representantes de España.

Art. 21. - Uno. El instrumento de ratificación contendrá el texto de las reservas o declaraciones formuladas por España, así como también, en su caso, las objeciones hechas por España a las reservas formuladas por otros Estados contratantes.
(Art. 27, igual redacción para las adhesiones menos el subrayado)

Dos. El instrumento de ratificación de un tratado que afecte a materias cuya regulación sean de la competencia de las Cortes deberá consignar expresamente el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 14 de su Ley Constitutiva. (Art. 27, igual redacción para las adhesiones).

Título VI. Art. 22. - El consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión cuando:

- a) El tratado disponga que dicho consentimiento puede manifestarse mediante la adhesión o conste de otro modo, o se sobreentienda, que los Estados negociadores han convenido que se pueda manifestar mediante la adhesión, y
- b) el tratado no haya sido previamente firmado o ratificado por España, según los casos.

Art. 24. Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva, se procederá de la forma siguiente:

Uno. - El consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las Cortes para la aplicación de lo dispuesto en el art. 14 de su Ley Constitutiva como en el caso de la ratificación.

Dos. - Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro

de Asuntos Exteriores.

Tres. - El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado.

Art. 25. - Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que no afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes, según su Ley Constitutiva, se procederá del modo siguiente:

Uno. - El Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión que será firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. - El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado.

Art. 26. - La comunicación por la que, de conformidad con el apartado uno del art. 24, se remite a las Cortes el tratado (adhesiones) contendrá los extremos mencionados en los apartados uno a tres del artículo 20.

27. - Suprimida.

28. - Art. 111.7. - El alcance de la obligación de contribuir solo se entenderá modificado por lo dispuesto en tratados internacionales (en relación con el art. 22, a) Ley

General Tributaria).

Art. 123, 5. - Relativo a herencias y legados a que se refiere el num. 5 del art. 20 del Concordato de 27-VIII-1953.

Art.158, 2. - Sobre bienes de la Iglesia de referencia en el art. 20 del Concordato de 27-VIII-1953.

29. - En primer lugar a nadie puede escapársele la amplitud y alcance de la fórmula empleada, en el susodicho art. 1º, pues la definición de las Cortes como "órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado" les atribuyen, por principio, y ateniéndonos al sentido de la letra, un papel omnicomprendivo. Esta idea ha venido siendo corroborada por la práctica a lo largo de los años, y las Cortes han ido viendo paulatina, pero ininterrumpidamente acrecentadas sus competencias y funciones, sin que este ciclo, entendamos se halle concluso en la actualidad.

Así vemos que el art. 1º del Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971 dice: "1. Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado. Es misión principal de las Cortes la elaboración y aprobación de las Leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado.

30. - Materias correspondientes al art. 10 de la Ley de Cortes.
Materias correspondientes al art. 12 de la Ley de Cortes.
- a) Todas las materias no comprendidas en el art. 10 y que deban revestir forma de ley.

- b) Materias en que así sea establecido en una ley posterior a la Ley de Cortes (vid nº 4)
- c) Materias en que se dictamine en dicho sentido por la Comisión que se constituye en la forma establecida en el art. 12 de la Ley de Cortes y que emitirá dictamen a requerimiento del Gobierno, por propia iniciativa de éste o a petición del Presidente de las Cortes.

Por ser materias a que se refiere el art. 14 de la Ley de Cortes

- a) Según la redacción del 17 de julio de 1942
- b) Según la redacción de 20 de enero de 1967
 - a') Materias comprendidas en el apartado I
 - Que afectan a la plena soberanía
(alianza ofensiva y defensiva, establecimiento de tropas extranjeras y bases militares en el territorio nacional...)
 - Que afectan a la "integridad territorial española"
 - b') Materias comprendidas en el apartado II

31. - Vid procedimiento según los Reglamentos, nota.

32. - Vid Procedimiento según los Reglamentos nota.

33. - Vid nota 32.

C A P I T U L O S E P T I M O

CAPITULO VII. - LA INTERVENCION DE LAS CORTES EN LA
PRACTICA ESPAÑOLA DE CONCLUSION DE
TRATADOS HASTA EL 24-III-1972.

I. - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

GENERALIDADES.

Al examinar el procedimiento seguido por las Cortes Españolas a través de las fórmulas empleadas, la primera cuestión que se plantea alude a las causas del abrumador informalismo que domina la intervención de las Cortes en materia de tratados y convenios internacionales. Incluso antes de preguntarnos por las razones que justifican o reclaman su intervención, e incluso antes de preguntarnos si verdaderamente la intervención de las Cortes, ya sea en Pleno o a través de la Comisión de Asuntos Exteriores, aportan alguna contribución en la conclusión de tratados internacionales, tanto en su dimensión política como legislativa.

De aquí la importancia de preludiar la investigación de la causalidad con la investigación de los hechos materiales y la forma en que los mismos se han producido. Formulación que, por otro lado, no implica que deban, necesariamente, encontrársele unas funciones propias y específicas, ni siquiera las generales a las demás Comisiones legislativas.

Efectivamente, nada obliga a pensar "a priori" que el Pleno o la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas lleven a cabo una función legislativa (1)

Es evidente, por otra parte, que existe una manifiesta antinomia entre la forma en que se han producido los hechos materiales y unas funciones pretendidamente atribuidas (2).

Por otro lado, el análisis funcional, no se limita a las funciones oficiales de una institución, sino que apunta, más allá de las funciones normales, es decir, de aquellas que se hallan establecidas y definidas por la norma jurídica, sino que apunta esencialmente a aquellas que son efectivamente realizadas en un momento dado y con independencia de cual sea la conciencia que se tenga de lo que realmente se realiza.

En este sentido, lo que en definitiva puede llegar a ser puesto en cuestión es la naturaleza legislativa de la actividad de las Cortes en materia de tratados internacionales y la consideración de Comisión legislativa aplicada a la Comisión de Asuntos Exteriores, cuando estudia o delibera sobre el texto de un tratado internacional, y en consecuencia, es sobre este aspecto del problema sobre el que debemos concentrar nuestra atención, en primer lugar.

La "función", de acuerdo a la concepción empleada normalmente en biología, psicología, sociología, lingüística, en ciencia política o en derecho, presenta, en términos generales, una acepción análoga, pero distinta. La función en ciencias capaces de introducir la matemática en su metodología

cristaliza en rigor de "ciencia exacta", pero en las disciplinas que, como el derecho, han de prescindir de las matemáticas y confiar en el rigor de una terminología, el empleo de numerosos términos (3) para referirse a un mismo quehacer, aumenta la confusión y complica aun más, una realidad que, en principio, no se caracteriza por su claridad (4).

No obstante, en una primera aproximación al problema de la función atribuída a las Cortes Españolas en materia de tratados internacionales, podemos establecer la siguiente proposición: "la función de las Cortes en la conclusión de tratados internacionales es un papel característico dentro del conjunto orgánico del sistema institucional, en el cual, las partes u órganos del Estado, son interdependientes". (5)

Esta definición, a pesar de su simplicidad, pone al descubierto algunos problemas que merecen ser comentados.

La primera cuestión que se plantea es la de saber qué género de relación existe entre el "papel" y el "órgano". Como ha señalado R. Linton (6) "la forme d'un element impose des limites aux fonctions susceptibles d'être emplies, mais ne le determinent pas. Autrement dit, un meme element peut remplir dans le temps et dans l'espace des fonctions differentes. A l'inverse, un meme role peut etre exerce, par d'autres elements, conjointement ou exclusivement. C'est pourquoi, en l'accurrence, le

debat parlementaire peut perdre des fonctions, en exercer de nouvelles, et se faire suppleer ou dedoubler par d'autres elements dans l'exercice de celles-ci" G. Bergeron ha visto, igualmente, que "la fonction est toujours dans un rapport general et determinant avec l'organisme, elle m'a avec l'organe qu'un rapport partiel, souvent accidentel, toujours variable, nullement determiant". (7)

Por otra parte el término "función" evoca una contribución positiva, Sin embargo, no tomar en consideración más que las actividades positivas de los elementos en presencia, conduciría, al amparo de la ideología que sirve de concepción del Estado, a no tener en consideración aquellas dimensiones de la realidad no expresamente declaradas.

Así, la investigación de estos fenómenos debe alcanzar, igualmente a los efectos negativos. Efectos que B.K. Merton propone sean denominados "disfunciones" (8), a pesar de que en el fondo quede por aclarar como se distingue la "función" de la "disfunción", es decir, no puedan señalarse los criterios empleados por atribuir uno u otro calificativo al papel jugado por la Comisión de Asuntos Exteriores o el Pleno de las Cortes Españolas dentro del conjunto institucional en materia de conclusión de tratados internacionales.

Si se tratara de una máquina, la dificultad no sería grande, en la medida

que toda máquina se halla preparada para una determinada finalidad. Tratóndose del juego institucional de los elementos de un sistema jurídico-político, únicamente se puede decir, formalmente, que el papel es funcional cuando contribuye a la adaptación y ajuste del sistema y disfuncional cuando lo perturba, siempre bajo la reserva de que una misma consecuencia pueda manifestarse como positiva en relación a una situación y negativa con respecto a otra. Si esta dificultad es importante, no es, sin embargo, dirimente, dado el carácter discutible de todo calificativo.

Por otro lado, el estudio funcional de una actividad jurídica plantea en su aspecto formal el problema de la finalidad desde el punto de vista de su necesidad (9). Con esta perspectiva, es evidente que un determinado número de funciones jurídicas son "pretendidas" por aquellos que aparentan realizarlas, y otras son realizadas por los mismos órganos sin pretenderlo, con independencia de que algunas no sean "ni comprendidas ni deseadas". (10) En consecuencia, es forzoso distinguir, con la mayor claridad posible, aquellas funciones que lo son realmente de las que solo lo son en apariencia aunque así se las denomine, englobando, al mismo tiempo, ambas categorías dentro del concepto de función.

Así, respondiendo a una necesidad de claridad y objetividad formal se impone la distinción entre funciones manifiestas, y funciones latentes, con independencia de como se les denomine en las leyes constitucionales. Todas estas imprecisiones van encaminadas, como se comprenderá, a ampliar la noción de "función" de forma que podamos dar respuesta idónea al supuesto

que interroga sobre si todas las actividades atribuidas, realizadas o representadas por las Cortes en las Sesiones del Pleno, a través de la Comisión de Asuntos Exteriores, o mediante la Polencia, en materia de conclusión de tratados internacionales, son funciones reales o meros supuestos jurídicos inéditos hasta el presente, si responden y se adecuan a las previsiones del legislador o por el contrario coinciden solo en parte a las previsiones legislativas y en parte son funciones latentes e incluso disfunciones.

La respuesta a toda esta problemática funcional de las Cortes en materia de conclusión de tratados internacionales, es a la vez, simple y relativa. Entendidas como consecuencias, solo son funciones aquellas actividades cuyas consecuencias contribuyen a facilitar la adaptación de un sistema jurídico y su reajuste a la cambiante realidad de la vida internacional, sin perder de vista que semejante calificación se halla en todo momento y circunstancia condicionado por el sistema institucional del Estado español estructurado en torno a los principios de "unidad de poder" y "coordinación de funciones".

Sin embargo, aquí solo nos interesa el papel realizado por las Cortes Españolas y el procedimiento seguido en materia de conclusión de tratados internacionales, dentro del sistema de instituciones actualmente vigentes en nuestro país, es decir, a partir de la promulgación de la Ley de 17 de julio de 1942 y después de la reforma de 20 de enero de 1967 a raíz de la pro-

mulgación de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.

Esta manera de concebir la función como "proceso de acción" y como resultado (11), nos permita plantear el problema de la intervención de las Cortes Españolas, ya sea en Pleno a través de la Comisión de Asuntos Exteriores o la Ponencia designada de tal forma que de acuerdo con la feliz fórmula de R. Bradon (12) "la función deja de ser un principio explicativo de la intervención de un elemento para convertirse en un simple objeto de observación", es decir, que la función como procedimiento, como proceso de acción constituye una cuestión que, difícilmente puede considerarse como decisiva, en la medida que, la simple presentación objetiva de resultados supone, única y exclusivamente, la forma en que se ha producido la consecuencia, pero no explica la causa y el fundamento de que semejante hecho haya tenido lugar o no haya podido ser evitado.

1. - Véase más adelante la parte que trata de las particularidades de la función legislativa de las Cortes en materia de tratados internacionales.
2. - Decimos "pretendidamente" porque, como ya tuvimos ocasión de ver la función de las Cortes en materia de tratados internacionales, está lejos de identificarse con lo que en su Ley Constitutiva se define como "su misión principal", dado que si esta ha consistido, según los momentos, en "preparar", "elaborar" y "aprobar" los textos articulados de los proyectos de ley, que le feren remitidos por acuerdo adoptado en Consejo de Ministros de acuerdo al art. 10, 2 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración de Estado, todas esas pretendidas funciones han sido ya realizadas cuando le es remitido el texto auténtico de un tratado internacional. Por otro lado, no existe ningún indicio que pueda dar pie para pensar que en materia de celebración de tratados internacionales puedan, en virtud del art. 15 de la Ley de Cortes "Las Comisiones legislativas puedan someter proposiciones de convenios internacionales al Presidente de las Cortes.."

En cuanto a la aplicación dentro de la Comisión de Asuntos Exteriores de las disposiciones que se recogen en sus sucesivos Reglamentos, relativas a la "tramitación de los proyectos de ley" no deja de ser una entelequia.

3. - R. von Ihering, "Abreviatura de El Espiritu del Derecho Romano", pag. 276 y ss.

A quien ignora los intereses técnicos y las necesidades del derecho, le parecerá el formalismo la preponderancia inmotivada del elemento

puramente exterior con detrimento del contenido y, por tanto, como insuficiencia y angostura de espíritu. Al ignorante nada puede interesarle esta parte de la técnica jurídica. Sin embargo, se trata de un fenómeno que corresponde a la esencia del derecho; se repite y se repetirá siempre en todos los pueblos. "La forma es para los actos jurídicos lo que el cuño para la moneda".

4. - Ch. Rousseau, 'Droit International Public'(Paris 1970) t. I, pag. 67:
"Au sens etroit le traite international se definit par la procedure utilisée pour sa conclusion, c'est-à-dire par sa forme, non por son contenu. Comme on l'a dit (G. Scelle), le traite en soi n'est qu'un instrument deporvu de specifite juridique" "La terminologie des divers actes conventionnel internationaux est extremement varie..."
5. - El art. 2, II de la Ley Orgánica lo define en este sentido y a tal efecto, es decir: "en cuanto se pone en peligro su regular funcionamiento (el de los Altos Organos del Estado) y debida coordinación (art. 2, b) se promulga la Ley 27/1972 de 14 de julio que establece el procedimiento que "asegure el regular funcionamiento de los Altos Organos del Estado y la debida coordinación entre ellos cuando se vean afectados en su competencia y función.
6. - R. Linton, "De l'home", pag. 437 y ss.
7. - G. Bergeron, "Fonctionement de l'Etat", pag. 195.
8. - B.K. Merton, op. cit. pag. 102.
9. - P. Lenormand, "Analyse fonctionnelle du debat parlementaire" (Paris, 1971) pag. 77 y ss.

10. - P. Lenormand, op. cit. pag. 83.
11. - R.K. Merton, op. cit., pag. 103.
12. - R. Bradon, "Encyclopedia Universalis" vol. III, article "causalite".

LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES EN MATERIA DE TRATADOS
INTERNACIONALES: DESARROLLO Y EVOLUCION DE SUS INTER-
VENCIONES

Vista en su conjunto la actividad de las Cortes en materia de tratados internacionales, es decir, el número, intensidad, frecuencia y diversificación de sus intervenciones, representa un cierto volumen (1) y una actividad que se va desarrollando y ampliando conforme a un ritmo creciente (2). Como es lógico, si tenemos en cuenta los que en el artículo primero de su Ley Constitutiva se define como "su misión principal", antes y después de la reforma de 20 de enero de 1967, año en que como consecuencia de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado las Cortes Españolas pasan de una limitada y por muchas razones cuestionable participación en la "preparación y elaboración de las leyes" a otra más concreta y de mayor alcance como es la de "elaborar y aprobar" las leyes.

Ahora bien, incluso antes y después de esa fecha clave representada por el 20 de enero de 1967, la actividad de las Cortes en materia de tratados internacionales, ha pasado por periodos de muy desigual actividad. Actividad que, con independencia de la fecha de su creación viene jalonada por los años 1946-47, 1951, 1956-67, 1967 y 1971 .(4)

Durante el periodo comprendido entre la promulgación de la Ley Constitutiva de las Cortes españolas y el envío a las Cortes del primer texto de derecho convencional internacional (5), es decir durante un largo quinqueni, únicamente son remitidos a las Cortes la copia acreditada del Decreto-ley por el cual el Gobierno español se "solidariza" con los principios de la Declaración VI de Bretton Woods y con las Declaraciones de las Naciones Unidas de 5 de enero de 1943 y 22 de febrero de 1944, fuera de este caso y del Decreto-ley relativo al Protocolo Franco-Perón de 30 de noviembre de 1946, las Cortes Españolas, tanto en Pleno como la Comisión de Tratados no conoció actividad alguna relativa a tratados internacionales (6).

Es solo a partir de 1947, como consecuencia de las modificaciones introducidas en su Ley Constitutiva por Ley de 9 de marzo de 1946 (7), así como la aprobación en la Sesión Plenaria de las Cortes de 15 de julio de 1946 de las adiciones al Reglamento provisional de las Cortes de 5 de enero de 1943 (8) cuando la Comisión de Tratados (9) de las Cortes Españolas comienza a conocer cierta actividad en materia correspondiente a derecho convencional internacional. Una actividad limitada, pero suficiente para justificar la existencia de la Comisión de Tratados. Así, "en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 son remitidos por la Presidencia de las Cortes a la Comisión CINCO textos de sendos tratados internacionales (10). Igualmente en este mismo año, el Presi-

dente de las Cortes y en aplicación del artículo 13 de la Ley de Cortes, remite copia del Decreto-ley que en el mismo se menciona, por el cual bajo la apariencia de "acto jurídico unilateral" el Estado español reconoce la Jurisdicción del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apóstólica.

En 1948 y siempre en cumplimiento del "todavía inescrutable artículo 14 la Presidencia de la Cámara remite a la Comisión de Tratados CUATRO textos de derecho convencional internacional.

En 1949 la actividad de la Comisión es todavía más parca y por ella solo pasa el texto de los tratados cultural y sobre validez de títulos académicos y ejercicio de profesiones, firmado conjuntamente por los Gobiernos de España y Filipinas. En este mismo año se remiten a las Cortes, para su conocimiento copia de dos Decretos-ley.(11)

El año 1950 la Comisión de Tratados limita sus actividades a un documento de derecho internacional.(12)

El año 1951, nos ofrece la sorpresa de una inusitada actividad en el seno de las Cortes y la Comisión de Tratados, deja de ser el confortable cobijo que había sido hasta esa fecha. Contrariamente a lo que había sido la tónica en los años anteriores DIECISIETE textos de derecho convencional internacional son remitidos a las Cortes (13) y por primera vez no vemos aparecer el expeditivo artículo 13.

A partir de estas fechas y hasta el primer trimestre de 1972, se mantiene con más o menos pronunciados descensos o caídas en 1955, 1960, 1965 y 1967, caídas, por otra parte rápidamente recuperadas y superadas el año siguiente, el ritmo ascendente de las intervenciones de las Cortes Españolas en materia de tratados internacionales. Este ritmo podría reflejarse en una curva o gráfico que no sería difícil trazar a partir de los datos aspectos del problema que a continuación se indican:

CLASE DE DOCUMENTO

AÑO	Bilaterales	Multilaterales	Otros Documentos	TOTAL
1945		1		1
1946	1			1
1947	3	2	2	7
1948	3	1		4
1949	1		2	3
1950	2	1		3
1951	4	7		11
1952	6	2	1	9
1953	16	3		19

AÑO	Bilaterales	Multilaterales	Otros Documentos	TOTAL
1954	8	5		13
1955	6	2		8
1956	8	6		14
1957	11	7		18
1958	9	10		19
1959	17	6		23
1960	6	7		13
1961	11	14		25
1962	8	17		21
1963	11	11		22
1964	16	7		23
1965	8	9		17
1966	17	13		30
1967	6	11	2	19
1968	20	14		34
1969	23	24		47
1970	23	22		45
1971	17	42		59
1972 (14)	12	17		29

FORMACION DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO

AÑO	Total Documentos	Ratificaciones	Adhesiones	Art. 13	casos "sui generis"
1945	1		3	1	
1946	1	1		1	
1947	7	5		1	1
1948	4	4			
1949	3	1		2	2
1950	3	1	1	2	
1951	11	11			
1952	9	8			1
1953	19	18			
1954	13	9	2		2
1955	8	8			
1956	14	12	2		
1957	18	8	3		7
1958	19	16	3	1	
1959	23	21			2
1960	13	8	3	3	1
1961	25	21	1		3

AÑO	Documentos	Ratificaciones	Adhesiones	Art. 13	casos "sui generis"
1962	21	17			4
1963	22	19	1		2
1964	23	23		1	
1965	17	15			2
1966	30	27	1		2
1967	19	12			7
1968	34	29	1		4
1969	47	31	1		15
1970	45	20	2	2	12
1971	59	21	1	2	36
1972	29	25			4

A la vista de los anteriores datos podemos considerar pues, que, en realidad es solo a partir de 1950 cuando las Cortes comienzan, en materia de conclusión de tratados internacionales a intervenir de forma apreciable y continuidad, más o menos estabilizada en torno a los 10 y 20 documentos hasta el año 1957 que supera la indicada cifra de 20 documentos para mantenerse entre los 20 y los 40, salvo el bache de los años 1960 y 1967 que

desciende a 13 y 17, respectivamente. Sin embargo, como se ha visto a partir de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado y la reforma del Reglamento de 1957, la curve se dispara en forma vertiginosa, pasando de 17 a 37 en 1968, y 63 en 1971, cifra, que se eleva para el primer trimestre de 1972 a la cantidad de 35 documentos.

Para reflejar esta actividad de las Cortes en materia de conclusión de tratados internacionales, hemos confeccionado las relaciones y los cuadros que a continuación se incluyen, adoptando un orden cronológico referido a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas. (15)

En ellos se recogen, los textos que año tras año fueron remitidos por el Gobierno de la Nación a la Presidencia de las Cortes.

Al lado del título que se da a cada documento en los Boletines Oficiales de las Cortes, en el momento que el Presidente de la Cámara ordena su publicación y en columnas independientes se especifican los siguientes datos según se desprende de la redacción de las fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes, cuando recibido el tratado ordena su remisión a la Comisión previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.

1. - Alrededor de 500 textos hasta marzo de 1972.
2. - No obstante el trazado de los gráficos sobre la actividad de las Cortes nos ponen de relieve como el ritmo de su actividad no es por completo extraña a los azares de la coyuntura política y el desenvolvimiento de las relaciones internacionales.
3. - Términos que hasta el momento debemos tomar "sub condiciones", es decir, a través del prisma de las leyes de 30-I-1938 y I-VII-1939.
4. - Con lo cual la intervención de las Cortes corre pareja a la promulgación de ciertas leyes que han incidido de manera destacada sobre el ejercicio de las competencias internacionales del Estado, en función de las cuales han sido realizadas las reformas en los sucesivos Reglamentos de las Cortes.
Así:
 - a) Las adiciones al Reglamento provisional de 5 de enero de 1943, aprobadas el 15 de julio de 1946
 - b) El Reglamento de las Cortes de 26 de diciembre de 1957, que indudablemente, no es ajeno a la promulgación de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.
 - c) Las modificaciones introducidas el 22 de julio de 1967 que modifican el Reglamento de 1957, para adecuarlo a la nueva redacción de la Ley Constitutiva de las Cortes a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.
 - d) Finalmente el nuevo Reglamento, que no ha de ser el último, de las Cortes de 15 noviembre 1971, que todo lleva a pensar ha sido redactado en previsión de las disposiciones que se recogen en el Decreto del Ministerio Asuntos Exteriores de 24 marzo 1972.

5. - Vid nota nº 6
6. - Sin embargo debe tenerse en cuenta, que a la vista de la coyuntura internacional por la que atravesaba España, fuera de la diplomacia secreta, la actividad internacional de España durante este periodo de años es prácticamente nula.
7. - Publicada en el B.O. del E. de 11 de marzo de 1946.
8. - Publicado en el B.O. del E. de 8 de enero de 1943 y 18 de julio de 1946.
9. - En realidad hablar de la actividad de las Cortes en materia de tratados internacionales es hablar de la actividad de la Comisión primero de Tratados y desde 1957 de Asuntos Exteriores, por no decir, de la Ponencia designada a efecto.
10. - Vid año 1947 de la relación que se incluye a continuación.
11. - Uno de 8 de julio y otro de 29 de diciembre. Este último reconociendo la condición de súbditos españoles en el extranjero a determinados sefarditas, antiguos protegidos de España. En realidad se trata de la ratificación de los Canjes de Notas de 16 y 17 de enero de 1935 con Egipto y de 7 de abril de 1936 con Grecia, por los que se reconocía la nacionalidad española a los sefarditas de Egipto y Grecia a raíz de la desaparición de antiguo regimen de capitulaciones a los que estas comunidades de sefarditas se hallaban acogidas en el antiguo Imperio Otomano, Regimen que desaparece a raíz de los Acuerdos de Montreux.

Lo más importante de este Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1949 es sus implicaciones internacionales entre la República y el Estado del 18 de julio.

12. - A los "efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942" el Tratado de Amistad Perpétua entre España y el Paraguay, firmado por los gobiernos de ambos países. Y a los efectos del artículo 13 de la Ley de Cortes, modificada por la de 9 de marzo de 1946, copia autorizada de dos Decretos-Ley: uno relativo a un crédito complementario para hacer frente a las obligaciones financieras dimanadas del Protocolo Franco-Perón y otro por el que "se autoriza" la adhesión de España al Acuerdo Internacional del Trigo -- Adhesión -- art. 13.
13. - De ellos cinco son multilaterales y seis bilaterales y su contenido es de toda índole. La novedad que semejante "sobrecarga" de trabajo representa para la hasta entonces confortable Comisión de Tratados, debe constituir la razón de que para informar sobre tres convenios que nada tienen que ver entre sí como son Acuerdo Comercial y de Pagos entre España y Paraguay, el Convenio entre España y Filipinas estableciendo un territorio postal común y el Convenio Internacional para la regulación de las mallas de pesca y tamaño mínimo de los peces, firmada en Londres el 5 de abril de 1946, es designada una sola y única Ponencia encargada de emitir informe sobre los indicados Convenios.
14. - Ha sido tenido en cuenta solamente el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 24 de marzo de 1972.
15. - En ocasiones este orden sufre alguna variación debida, esencialmente, a errores de transcripción o "baile de fichas".
16. - En los casos "sui generis" incluimos todo lo que no puede ser considerado como casos de acuerdos bilaterales o multilaterales

MOMENTO EN QUE TIENE LUGAR LA INTERVENCION DE LAS CORTES

En principio, un solo hecho no resulta sujeto a dudas ni resulta cuestionable: la intervención de las Cortes españolas en materia de tratados internacionales, se situa, en los casos procedentes, por hallarse así establecido por la Legislación Fundamental, entre la "celebración" (1) y la "entrada en vigor" (2) del tratado o convenio de que se trate, con independencia del procedimiento que, por una u otra razón, se haya seguido para su celebración, pero cuya entrada en vigor se halla subordinada al cumplimiento, según los casos, de los requisitos establecidos por la Constitución o Leyes Fundamentales. (3)

Como es de bien sabido, el texto definitivo de un tratado o convenio internacional, es decir, el que se ha autenticado en debida forma, es el resultado de un procedimiento diplomático-jurídico, simple o complejo de duración variable, a lo largo del cual las Cortes no tienen, ni pueden tener (4), ninguna participación.

Tampoco ofrece dudas el hecho de que la iniciativa para su intervención en materia de tratados internacionales, ha correspondido y seguirá correspondiendo a la persona que tiene atribuida la suprema potestad de dictar normas jurídicas de aplicación general, es decir al Jefe del Estado, que, por lo mis-

mo, tiene la iniciativa de las Leyes, Iniciativa que comparte, cuando las circunstancias lo permiten y, en virtud de la libertad inherente a su propia potestad soberana para autolimitarse, con las Cortes (5). Menos claridad presenta este mismo problema considerado a partir del momento que se cumplan las previsiones sucesorias y sea plenamente exigible el párrafo segundo del art. 10 de la Ley de Sucesión (6).

Ahora bien, en cualquier caso, en materia de tratados internacionales, su celebración es de la competencia del Gobierno de la Nación, de conformidad a las Leyes Fundamentales (7) y legislación complementaria (8), a quien corresponde decidir, en cada caso, por acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, si autoriza o no llevar a cabo y poner los medios conducentes a la fijación del texto de un tratado. Sin embargo, no debemos perder de vista que, el Consejo de Ministros o Gobierno de la Nación, ni aun después de cumplidas las previsiones sucesorias, tiene atribuida la potestad legislativa, ni puede ejercer ninguna clase de competencia en este sentido, pues su función ha de limitarse a "acordar la redacción definitiva de los proyectos de Ley..., sobre la base de los anteproyectos redactados por los Departamentos ministeriales correspondientes, directamente o previo acuerdo de las Comisiones Delegadas del Gobierno..." (9). Por ello, si las materias recogidas por los tratados o convenios internacionales, exigen para su aplicación disposiciones de orden legislativo, no podrán entrar en vigor, hasta que, en una u otra forma, haya intervenido el titular de la potestad legislativa, es decir: El Jefe del Estado y las Cortes Españolas

en los términos previstos por las Leyes Fundamentales, es decir, que para que el Jefe del Estado pueda proceder a "su promulgación y proveer a su ejecución", el texto del tratado o una Ley especial, según los casos deben ser aprobados por las Cortes previa la "sanción" que corresponde al Jefe del Estado, y sin la cual no es recomendable llevar a cabo ni hacer uso de ninguna de las formas de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado.

Contra las posibles irregularidades o errores cometidos por el Gobierno de la Nación, es decir, contra sus acuerdos de no remitir a las Cortes Españolas el texto de un tratado o convenio internacional que requiere, por las materias en él recogidas, que las Cortes sean oídas, a la Cámara solo le cabe acudir al procedimiento establecido en el artículo 12 de su Ley Constitutiva (10), a promover recurso de contrafuero en los términos establecidos en el Título X de la Ley Orgánica del Estado (11), y la Ley 27/1972, de 14 de julio por la que se señala el procedimiento de la coordinación de funciones de los Altos Organos del Estado español cuyo sistema institucional responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones. (12)

Es por tanto, y a la vista del momento, premisas y condiciones, que determinan la intervención de las Cortes Españolas en materia de tratados y convenios internacionales, como debemos considerar y entender su acti-

vidad, a fin de poder llegar a establecer cierta claridad sobre la naturaleza y el alcance de su intervención, más que en función de su vertiente formal o adjetiva.

Así pues, podemos considerar como suelo firme los siguientes puntos:

- 1º. - Durante el periodo comprendido entre el inicio de las negociaciones y la autenticación del texto del tratado o convenio internacional, las Cortes no tienen ninguna participación.
- 2º. - Por tanto, las Cortes Españolas no intervienen ni participan en la negociación, redacción, adopción y autenticación del texto del tratado o convenio internacional. Desde este punto de vista para las Cortes no existe diferencia entre ratificación, adhesión, etc. (13)
- 3º. - En aquellos casos que las Leyes Fundamentales del Reino, señalan la intervención preceptiva de las Cortes, ésta no se produce automáticamente, sino previo acuerdo del Consejo de Ministros (14).
- 4º. - Contra los acuerdos adoptados por el Gobierno de la Nación las Cortes pueden recurrir en los casos, forma y términos señalados por las Leyes. (15)

- 5º. - La intervención de las Cortes en materia de conclusión de tratados internacionales, es una etapa y un trámite necesario en el proceso de formación de la voluntad del Estado, que no debe confundirse con la manifestación internacional de esa voluntad ni con las formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.
- 6º. - La intervención de las Cortes, en una u otra forma, en los casos relativos a materias de su competencia reservada, resulta ser no solo una exigencia del derecho interno, sino también un imperativo del derecho internacional. (16)
- 7º. - Que las mismas exigencias del derecho interno que fijan la intervención de las Cortes en materia de tratados internacionales, establecen, al mismo tiempo sus limitaciones. (17)
- 8º. - Que lo mismo puede decirse de las exigencias del derecho internacional por cuanto que al remitirse a las disposiciones del Derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados (18), las circunstancias en que el incumplimiento de tales disposiciones de Derecho interno pueden ser alegadas como causa de nulidad de los tratados y las restricciones específicas de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado, están

convirtiendo la distribución de competencias internacionales establecidas por la Constitución de cada Estado en una obligación internacional del mismo. (19)

Sin embargo, estas mismas exigencias del derecho internacional que podemos considerar como una garantía internacional de las competencias que el Derecho interno otorga a las Cámaras, no permite que las Cortes, que no han intervenido en la redacción, adopción ni autenticación de un texto de derecho convencional internacional, puedan modificarlo ni rectificarlo en ninguna de sus partes, ni articulado (20).

- 9º. - Su entrada en vigor como consecuencia de la manifestación del Estado de su consentimiento en obligarse por un tratado hecho por el órgano competente se halla a su vez condicionada por la intervención previa de las Cortes que, al menos en el plano de la teoría, puede declararse favorablemente o contra la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado y, por lo tanto, impedirlo, dificultarlo, obstaculizarlo, retrasarlo, o en todo caso, obligar al Ejecutivo a recurrir a otros procedimientos constitucionales, para obligar internacionalmente al Estado (21).

10. - Así pues, la intervención de las Cortes Españolas es posterior a la autenticación del texto del tratado y previa a la sanción del mismo por el Jefe del Estado. Sanción que desde el punto de vista del derecho internacional y la práctica, puede manifestarse, como ya tuvimos ocasión de estudiar, en forma diversa.

1. - Vid primera parte relativa al Derecho de los tratados en el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.
2. - Vid nota 1.
3. - El Consejo de Estado en su Dictamen 36.227 de 7 de noviembre de 1968, distinguía ya tres posibilidades - Que el tratado o convenio - con independencia de cualquier otra circunstancia del mismo - afectará a la plena soberanía o a la integridad territorial española. En tal caso el Jefe del Estado necesita una Ley especial aprobada por el Pleno para proceder a la ratificación. Por otro lado este supuesto recogido el art. 14, I de la Ley de Cortes es el mismo que el recogido por la Ley Orgánica del Estado, art. 9 y la Ley Orgánica del Consejo del Reino, art. 17.

Que el tratado o convenio, ya existente, afectase a materias cuya regulación sea de la competencia específica de las Cortes. En este supuesto para el Consejo de Estado las Cortes ejercen una función consultiva, que se extiende de hecho a la generalidad de los tratados.

Por último tenemos los casos en que el Gobierno en uso de la facultad que le es conferida por el último párrafo del art. 10 de la Ley de Cortes someta a los mismos cualquier otro tipo de actos.

4. - El art. 13 y 14 de la Ley Orgánica del Estado donde convergen las prerrogativas y atribuciones del Jefe del Estado y las disposiciones de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado relativas a la competencia del Consejo de Ministros.

5. - Rodrigo Fernández Carvajal, "La Constitución Española", pag. 73 y ss. Vid nota 11.
6. - Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado, art. 10. En virtud de este artículo, la suprema potestad legislativa, es decir de aprobar Leyes Fundamentales, derogarlas o modificar las existentes, revierte a la Nación, que se expresa por la doble manifestación del Acuerdo de las Cortes y el Referendum de la Nación.
7. - Vid nota 4
8. - Vid nota 4.
9. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 1, 2.
10. - Ley de Cortes, art. 12, I. "...o bien porque se dictamine en dicho sentido por una Comisión compuesta por el Presidente de las Cortes un Ministro designado por el Gobierno, un Consejero perteneciente a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, un Procurador en Cortes con título de Letrado, el Presidente del Consejo de Estado, y el del Tribunal Supremo de Justicia. Esta Comisión emitirá dictamen a requerimiento del Gobierno o de la Comisión Permanente de las Cortes.
11. - Ley Orgánica del Estado, Título X. El Recurso de Contrafuero. Arts. 59 a 76. Según el art. 59. - Es contrafuero todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás leyes Fundamentales del Reino.

12. - Publicada en el Boletín Oficial del Estado, num, 171, 18 de julio de 1972. En su art. 1º establece que "Corresponde al Jefe del Estado: Decidir cuantas cuestiones puedan plantearse entre los Altos Organos del Estado, para garantizar y asegurar el regular funcionamiento de los mismos y la debida coordinación de funciones, en conformidad con lo que disponen los artículos segundo y sexto de la Ley Orgánica del Estado y según el procedimiento establecido en la presente Ley". Ley "otorgada" en virtud de las atribuciones....de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado."
13. - Hasta el extremo de que como tendremos ocasión de estudiar, la práctica de la intervención de las Cortes en materia de Derecho convencional internacional no distingue, en la mayoría de los casos, si se trata de adhesiones o ratificaciones.
14. - Vid notas 3 y 4
15. - Vid notas 11 y 12
16. Naciones Unidas. Asamblea General. Documentos Oficiales: Vigésimo primer periodo de sesiones. Suplemento nº 9 (A/6309/Rev. 1), pag. 73, "Algunos juristas sostienen que el derecho internacional deja que el derecho interno de cada Estado determine los órganos y los procedimientos por los cuales ha de formarse y expresarse la voluntad del Estado en obligarse por un tratado, y que siempre han de tenerse en cuenta las normas constitucionales que rigen la formación y la expresión del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado a considerar si un acto internacional de firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión obliga efectivamente al Estado. Según este parecer, las disposiciones del derecho interno que limitan las facultades de los órga-

nos estatales para concertar tratados han de considerarse como parte del derecho internacional a fin de anular, o al menos hacer anulable, todo consentimiento en obligarse por un tratado que se haya expresado en el plano internacional haciendo caso omiso de una limitación constitucional: "En 1951, la propia Comisión aprobó un artículo basado en este parecer (art. 2: "Un tratado llega a ser obligatorio con respecto a un Estado mediante la firma, la ratificación, la adhesión o cualquiera otros medios de expresar la voluntad del Estado, conforme a su derecho y su práctica constitucionales, por intermedio de un órgano competente a ese efecto."

17. - Vid Derecho constitucional español vigente, apartado "Cortes Españolas"
18. - Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969, art. 46
19. - B.U. (A/6309/Rev. 1), pag. 74
20. - Reglamento de las Cortes Españolas, de 15 de noviembre de 1971, art. 99, "Las propuestas de no ratificación o de reserva a los tratados y convenios internacionales, a que se refiere el párrafo 2 del artículo anterior, se tramitarán en todo caso, como enmiendas a la totalidad..."
21. - Se trata de una mera hipótesis hasta el presente inédita en la práctica.

II. - EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO APLICADO A LA TRAMITACION DE LOS TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN LAS CORTES.

Visto en su conjunto el procedimiento tal como ha venido practicándose durante el periodo objeto de este estudio, no puede ser tenido en consideración como fundamento de la competencia de las Cortes ni la necesidad de su intervención en la esfera del derecho convencional internacional, en aquellos casos en que los tratados regulan materias propias de la esfera orgánica de las Cortes.

A esto hay que añadir que la actuación de las Cortes en materia de tratados y convenios internacionales no puede ser considerada como una vertiente de su función legislativa.

Al comparar el procedimiento o forma en que deben tramitarse los proyectos de ley y acuerdos internacionales, tal como aparece descrito en los Reglamentos, con la práctica seguida desde que las Cortes dieron comienzo a sus actividades en materia de tratados internacionales hasta la publicación del Decreto de 24 de marzo de 1972, el primer problema que conviene resolver es el planteado por la posibilidad de que las Comisiones trabajen "en Pleno y por Ponencias" (1), que como hemos tenido ocasión de contemplar al estudiar las fórmulas aparecidas en el B.O.C.E. ha servido de base para acentuar la confusión existente entre competencia y procedimiento entre el Pleno de las Cortes y las Comisiones (2), introduciendo por vía reglamentaria

un tercer elemento, es decir, el de la Ponencia (3), que, en ocasiones, se presenta como un tercer nivel de competencia interna "ad usum" de quien se halla investido de la facultad para designarla

En la tramitación del texto de un tratado una vez remitido a las Cortes, en la articulación de las actividades de la Ponencia-Comisión-Pleno, pueden producirse, teóricamente las siguientes hipótesis:

1. - La Ponencia y la Comisión tienen puntos de vista diferentes
2. - La Ponencia y la Comisión coinciden
3. - La Comisión y el Pleno coinciden
4. - a) El dictamen de la Comisión aprobado por el pleno:
 - es vinculante para el Jefe del Estado
 - no es vinculante
5. - La Comisión y el Pleno no coinciden.

Todas estas posibles hipótesis han tenido una realidad muy exigua, entendiéndose nula. Puede decirse que no son más que meras posibilidades especulativas que no encontramos reflejadas ni una sola vez en treinta años de práctica y que, por lo tanto no tienen más existencia

que la simple hipótesis teórica que le atribuimos. Pues, por lo que hemos podido constatar, no se conocen ejemplos de que Ponencia, Comisión y Pleno hayan tenido puntos de vista no concurrentes.

Sin embargo, es el caso, en que las Cortes desde la Ponencia al Pleno tienen un comportamiento de "órgano consultivo", "no vinculante" que vemos producirse en la mayoría de los casos. Esta actividad tiene dos momentos decisivos:

1. - Que las enmiendas -- tramitadas como enmiendas a la totalidad --, sean estimadas por la Ponencia y la Comisión. Esto significa la desautorización del texto. Puede dar lugar a:
 - a) Devolución del texto del tratado al Gobierno
 - b) Retirada del texto de las Cortes por el Gobierno
 - c) Elevación de "dictamen desfavorable".

Cabe sospechar la existencia de ejemplos del caso primero (5), conocemos la existencia de un ejemplo de la segunda situación (6), no se conoce ningún ejemplo de la tercera hipótesis (7).

2. - Que la Ponencia informe favorablemente y la Comisión eleve dictamen favorable, caso de la máxima frecuencia (8)

De este dictamen favorable a la ratificación se dá cuenta al Pleno que se da por enterado, en términos análogos a los que adopta a la comunicación de los Decretos-Ley (9).

Un aspecto que no deja de presentar cierto interés es la tramitación de las "observaciones" y "propuestas de enmiendas" (10) propuestas de "no ratificación" (11) y propuestas de reserva (12). Todas ellas, deben ser tramitadas conforme al procedimiento seguido para las enmiendas a la totalidad (13). El problema no se plantea respecto a la propuesta de "no ratificación" que implica en sí mismo una enmienda a la totalidad, o respecto a la "propuesta de enmienda" que aun dando cabida a la posibilidad técnica de ser tramitadas como enmienda a un artículo, tienen como resultado, afectar a la totalidad dada la imposibilidad en que las Cortes se encuentran de modificar o alterar el texto auténtico de un tratado

El problema no resulta tan claro en relación con la "propuesta de reserva" (15). En este aspecto no parece incuestionable que deban tramitarse como enmiendas a la totalidad (16). Dada la posibilidad de introducir reservas a la ratificación de un tratado (17) ya sea porque el texto auténtico del tratado lo permite o los co-signatarios lo acepten, no se ve la necesidad de que una reserva a parte del texto de un tratado, sin modificarlo ni cambiar su sentido (18) debe tramitarse por el pro-

cedimiento propio de las "enmiendas a la totalidad"

En lo que hace a las observaciones que los Señores Procuradores han estimado pertinentes dirigir a la Ponencia, es de suponer servirán para ilustrar el conocimiento del contenido del tratado de los Señores que integran la Ponencia.

A pesar de la terminología (20) la intervención por la vía del procedimiento de enmiendas a un artículo, no tienen cabida alguna. Se trata de una manera de hablar que no va más allá de las palabras, pues una enmienda dirigida al artículo de un tratado o convenio, no queda limitado a dicho artículo dado que se entiende dirigido a la totalidad. Cabe rechazar dicha enmienda al articulado por defecto de forma?

Así la intervención de los señores procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan se encuentra mucho más condicionada que para su intervención en cualquier otra Comisión legislativa. Limitación que se manifiesta de diferentes formas.

En primer lugar porque en materia de tratados internacionales, la tramitación de las enmiendas ofrece dos grandes y típicos rasgos

frente a las de los proyectos de Ley dentro de la comisión legislativa respectiva.

1. - Toda enmienda ha de tramitarse como enmienda a la totalidad (21). Esto plantea el problema en torno a

"el trabajo de la Comisión" dado que una vez han sido rechazadas todas las enmiendas a la totalidad por la Ponencia Cabe dar paso a la discusión del articulado?

Discutir el articulado del texto del tratado solo puede ser entendido como "una negociación" llevada a cabo indirectamente, y en ausencia de una de las partes.

De forma que al rechazarse un artículo obligaría al Gobierno a abrir nuevas negociaciones. Sin embargo, ni siquiera esto cabe en los casos de "adhesión", ratificación de convenios O. I. T. o de textos de convenios internacionales adoptados por una Organización o Conferencia internacional (23).

2. - En sentido estricto el trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores difiere de todas las demás Comisiones legislativas y difícilmente puede ser considerada, hablando con propiedad,

como una Comisión legislativa

Esquemáticamente pueden indicarse las siguientes diferencias:

- a) En las Comisiones legislativas las enmiendas son modificativas, aunque sean de pura redacción
- b) En la Comisión de Asuntos Exteriores, las enmiendas implican pronunciarse "pro" o "contra" de un texto del que no se puede cambiar ni alterar.

Esto lleva a tener la máxima consideración con respecto a la voluntad de los autores de la enmienda que puede ser:

- a) real
- b) ficticia

Igualmente por lo que tiene de "voto de censura" toda "enmienda a la totalidad", la tramitación de las enmiendas repercutía sobre la voluntad del Gobierno que:

- a) evitaría enviar a la Cámara el texto de un tratado cuando tuviera motivos para sospechar iba a ser rechazado

- b) o al contrario, lo remitirá a las Cortes a la espera de que fuese rechazado, si ello interesare a su Política internacional.
- c) acompañará al texto determinadas recomendaciones, sobre reservas y otros particulares.

EL DICTAMEN DE LA COMISION

Hemos visto como lo habitual y con independencia de la fórmula empleada, el Dictamen de la Comisión se limita a ser un reflejo o prolongación del Informe de la Ponencia (25). Se trata de un hecho ante el cual el número de "observaciones" hechas por los procuradores, aunque sea elevado, no modifica sustancialmente ni el Informe de la Ponencia ni su secuela el Dictamen de la Comisión (26).

Ahora bien, qué fin se persigue con todo esto? Porque tanto en el antiguo, supuesto en que las Cortes se limitaban a "preparar y elaborar", como a partir del momento en que su misión principal consiste en "elaborar y aprobar" las leyes, nos encontramos con el hecho de que las Cortes, en ningún caso, y menos en materia de tratados internacionales, preparan ni elaboran los proyectos de ley, menos aun adoptan ni autentifican los textos de los tratados.

Por otro lado se habla de que las Cortes "conocerán...", que "serán oídas" en Pleno o en Comisión según los casos..." que "se reúnen para el examen de las leyes y actos que requieren esta competencia...", que el Pleno de las Cortes se le someterán los proyectos de ley previo "informe y propuesta de la Comisión correspondiente". Todo lo cual deja suspendidas en el vacío toda una amplia galaxia de problemas de procedimiento.

Así, no resulta admisible, que las Cortes se dediquen a la elaboración y preparación de los proyectos de ley, cuando la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en su artículo 10, 2 atribuye esta competencia a los diferentes Departamentos ministeriales.

Si a esto añadimos que la "aprobación o sanción" de las leyes corresponde al Jefe del Estado, tenemos que concluir que a las Cortes no les resta otra alternativa que allanarse u oponerse al Gobierno.

Ante esta alternativa, lo habitual es que las Cortes decidan adoptar la primera hipótesis, pues en caso contrario al Consejo de Ministros o Gobierno de la Nación, siempre le cabe el recurso de retirar de la Cámara el "proyecto de ley" que en virtud del artículo 10, 2 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado remitió por acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, en el momento que

"considere procedente" (27).

Así pues, el artículo 16 de la Ley Constitutiva de las Cortes, a pesar de su aparente congruencia, carece de la más elemental lógica jurídica, dado que no tiene sentido afirmar que "el Presidente de las Cortes remitirá el proyecto de ley, elaborado por las Cortes mismas, al Gobierno para ser sometido a la aprobación del Jefe del Estado (28), quien podrá devolver las leyes a las Cortes para nuevo estudio (29).

La cuestión se manifiesta en términos análogos a pesar de que en la redacción de 1967 se hable de "las leyes aprobadas por las mismas" y "para su sanción", allí donde el texto de 1942 habla de "proyecto de ley elaborado por las Cortes mismas" y "ser sometido a la aprobación del Jefe del Estado".

Por otro lado, nos encontramos con:

1. En la primitiva redacción de 1942 es difícil saber si lo que el Presidente de las Cortes remite al Gobierno es un proyecto de ley elaborado por las Cortes (30) o una ley (31) pero en todo caso no parece que aquello que se elabora en las Cortes hasta 1967 fuera vinculante para el Jefe del Estado.

2. Del artículo 16 parece deducirse que las Cortes elaboran y el Jefe del Estado aprueba. Esto que es cierto en su segunda parte, no pasa de ser un quiebro terminológico en lo referente a la primera, pues ya hemos visto como por el art. 10, 2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado son los diferentes Departamentos Ministeriales los encargados de esta labor de preparación y elaboración de los proyectos de ley que se remiten a las Cortes. Este planteamiento no cambia, sino mas bien, se acentúa cuando de tratados internacionales se trata.

Ahora bien, a partir de 1967, el problema queda planteado en términos distintos, puesto que las Cortes "aprueban" y el Jefe del Estado "sanciona" y "promulga" hallándose obligado de acuerdo a los términos de la nueva redacción del artículo 16 a cumplir estas formalidades en el plazo de un mes. Con lo cual podemos atribuir cierto alcance vinculante respecto al Jefe del Estado de los actos y proyectos de ley "aprobados" por las Cortes.

Ahora bien, qué diferencia existe o podemos atribuir a los términos "sancionar" y "aprobar" (32). Desde el punto de vista del derecho convencional internacional no parece existir ninguna diferencia, dado que el Jefe del Estado es quien "ratifica y aprueba", es decir, "sanciona" y en cuanto se compromete a cumplir el tratado y obligar a

que se cumpla..." (33).

Sin embargo, una sustancial diferencia existe entre el texto de 1942 y la redacción de 1967.

El artículo 16 en su redacción de 1967 añade que el Jefe del Estado, a quien continua atribuyéndose la "sanción de las leyes" deberá "promulgarlas" en el plazo de un mes desde su recepción (34) o devolverlas a las Cortes de acuerdo a los términos establecidos en el artículo 17

Quiere ésto decir que el "dictamen" de la Comisión de Asuntos Exteriores "y que, previo informe favorable de la Ponencia ha sido sometido a su deliberación a los efectos del artículo 14... tiene el honor de elevar dictamen favorable a la ratificación de dicho convenio" tiene a partir de 1967 caracter vinculante?

Existen argumentos a favor y en contra de tal hipótesis. Así, puede pensarse en la naturaleza vinculante de dicho dictamen por las siguientes razones:

- a) Que publicado el dictamen de la Comisión de Tratados o Asuntos Exteriores en el Boletín Oficial de las Cortes y antes de que sea

dada cuenta del mismo en la inmediata sesión del Pleno, el Gobierno tiene, en todo momento opción a retirar el texto del acuerdo o convenio de las Cortes (36)

- b) Que siempre cabe aplicar el art. 17
- c) En último extremo, y antes de la publicación del "dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores, puede retirar el texto del tratado, a la vista de las propuesta de enmienda y en particular de las "reservas" dirigidas por los procuradores a la Ponencia que en cada caso haya sido designada.

1. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas con relación al anuncio de la Ponencia. Variantes del GRUPO DUODECIMO.
2. - Vid Capítulo V, "La específica fusión existente entre las cuestiones de competencia y procedimiento en la Ley de Cortes."
3. - Dando una interpretación "contra legem" al art. 31 del Reglamento de 1957 y al art. 41 del Reglamento de 1971, en los que se dice que "Las Comisiones funcionarán en Pleno y por Ponencias".
5. - En este sentido podría ser interpretado el hecho de no ser anunciada la Ponencia en el Boletín Oficial de las Cortes a la hora de hacerse público el texto del Tratado.

Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas con relación al anuncio de la Ponencia. Variantes del GRUPO PRIMERO.

6. - Vid Apéndice II. Relación de documentos de derecho convencional y actos internacionales remitidos a las Cortes desde su creación hasta el 24 de marzo de 1972". Documento num. 338, publicado en el B.O. de las C.E., num. 1.013 y Doc. num. 363 publicado en el B.O. de las C.E., num. 1.042.
7. - Constituye esta la única dimensión del problema en la que las Cortes Españolas, mejor dicho, la Comisión de Asuntos Exteriores han llegado a consolidar un admirable "hábito jurídico" con un irreprochable sentido de la continuidad y su acatamiento al uso establecido.

8. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión.

En realidad el "Informe de la Ponencia" y el "Dictamen de la Comisión" se nos presenta, en ocasiones como una misma cosa o dos actividades cuyos resultados resultan prácticamente inseparables e indiferenciados. En este sentido es incluso textualmente declarado por la propia Comisión de Tratados de Asuntos Exteriores en las Fórmulas 9, "...acuerda unánimemente la aprobación del Informe presentado por la Ponencia... haciendo suyas las razones expuestas por la misma...", Fórmula 18, Fórmula 33, etc.

9. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al darse cuenta al Pleno de las Cortes. En las que se observa como el Pleno de las Cortes se limitan a "darse por enteradas" con absoluta independencia de que se trate de un Dictamen de la Comisión, sobre un Decreto-Ley sobre un asunto, sobre un proyecto de ley, un dictamen sobre un Decreto-ley, sobre el texto de un tratado, etc.

Únicamente en las Fórmulas 14, 15, 19 y 20 se nos habla no de "Dictámenes" aprobados por la Comisión, sino de "Informes" de la Comisión que, naturalmente, "quedaron aprobados" por el mismo procedimiento que en el caso de los llamados "Dictámenes".

10. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al publicar en el Boletín Oficial de las Cortes el texto del Tratado, notas 88 a 92.

- 11. - Vid nota 10.
- 12. - Vid nota 10.
- 13. - Vid Capítulo V. "El procedimiento para la ratificación de los tratados y convenios internacionales en las Cortes tal como se perfila en sus sucesivos Reglamentos".
- 15. - Contrariamente con lo que necesariamente ocurre con toda propuesta de enmienda que, necesariamente ha de tramitarse como "enmienda a la totalidad" y, en consecuencia, equivale a una "propuesta de no ratificación", o una mera entelequia, las propuestas de reserva no existe razón para que sean tramitadas como enmiendas a la totalidad, pudiendo incluso prosperar, sobre todo en aquellos casos que las propuestas de reserva vienen recomendadas por el propio Acuerdo del Consejo de Ministros que decidió remitir el texto del Tratado a las Cortes Españolas. A este respecto, véase Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión. Fórmulas 8, 18 y 40.
- 16. - Vid nota 15.
- 17. - Vid nota 15.
- 18. - Dado que en tal caso dejaría de constituir una "reserva" para constituir una "propuesta de "no ratificación".
- 20. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al publicar en el Boletín Oficial de las Cortes el texto del Tratado. Notas 76 a 92.
- 21. - Vid Capítulo V. "El Procedimiento en los Reglamentos de las Cortes."

23. - Casos todos ellos de formas diversas de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse internacionalmente por un Tratado a los que indiscriminadamente se les aplica la denominación de "ratificaciones" bajo la presión psicológica de la redacción del artículo 14 de la Ley de Cortes.
25. - Vid nota 8.
26. - Vid nota 15, que en ocasiones hace suyas las sugerencias del Consejo de Ministros como se deduce de la Fórmula num. 8.
27. - De acuerdo al apartado 2) del artículo 10 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado "es de la competencia del Consejo de Ministros.... acordar la redacción definitiva de los proyectos de ley.... (y) su remisión a las Cortes y su retirada de ellas cuando se considere procedente". No obstante según el art. 83 del Reglamento de las Cortes de 15 de noviembre de 1971, "El Gobierno podrá retirar los proyectos de ley, cualquiera que sea el estado de tramitación en que se hallen, hasta que se publique el dictamen de la Comisión o antes de que se proceda a su votación definitiva por el Pleno cuando ésta fuera necesaria".
28. - Art. 16 de la Ley de Cortes.
29. - Art. 17 de la Ley de Cortes.
30. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas en relación al anuncio de la Ponencia y al darse cuenta al Pleno de las Cortes, en las que se aplica a los tratados y convenios in-

ternacionales que en virtud del artículo 14 son remitidos a las Cortes la calificación de "proyectos de ley". Proyectos de ley en cuya preparación y elaboración han sido por completo ajenas.

31. - Hasta 1967 es de claridad meridiana que la expresión "sin perjuicio de la sanción que corresponde al Jefe del Estado" del artículo 1º de la Ley de Cortes no deja de ser un "eufemismo".
32. - De acuerdo con el texto refundido de la Ley de Cortes, y conforme a su art. 1º, las Cortes "aprueban" y el Jefe del Estado "sanciona". Sin embargo, en la fórmula habitualmente empleada para los Instrumentos de Ratificación se habla de que el Jefe del Estado "aprueba y ratifica".

A este respecto tenemos el "Tratado o Acta de venta de una escuadra que cedió al rey de España el emperador de Rusia: firmado en Madrid el 11 de agosto de 1817 en el que se declara, "El presente arreglo se conservará secreto; pero en cuanto a su ejecución en lo relativo a España tendrá efecto desde que sea aprobado por su Majestad Católica; y por parte de Rusia desde que haya obtenido la sanción de su Majestad Imperial". Ahora bien, esta sinonimia entre "aprobar y sancionar" que se desprende de la redacción del párrafo ante transcrito puede ser debida únicamente a que como dice Cantillo en su colección de Tratados: "Este Tratado se ha traducido de una copia

publicada en uno de los números del periodico inglés "Morning Chronicle" de diciembre de 1823. Se ha buscado en los archivos del Ministerio de Estado, pero solo se encontró la convicción de que no existía en el, ni en los demás Ministerios. Quizá el mismo Fernando VII le extravió para evitar los cargos que amagaron por parte de las Cortes contra Eguía y Ugarte, ambos favoritos de aquel monarca, y de los cuales el primero firmó el Tratado actual y el segundo el Convenio complementario de 27 de septiembre de 1819, que se ha copiado de un papel presentado por el Ministro de Rusia con motivo de reclamar el pago total de las sumas estipuladas.

33. - La fórmula empleada habitualmente en los Instrumentos de ratificación se halla redactada en los términos siguientes: "Por tanto, habiendo visto y examinado los.... artículos que integran dicho...., oída la Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 14 de su Ley orgánica, vengo en aprobar y ratificar cuanto en ella se disponen, como en virtud del presente lo apruebo y ratifico, prometiendo cumplirlo, observarlo y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin para su mayor validez y firmeza, mando expedir este instrumento de ratificación firmado por mi, debidamente sellado y refrendado por el infraescrito Ministro de Asuntos Exteriores."

Esta fórmula que se hallaba concebida para el periodo en que las Cortes se limitaban a "preparar y elaborar" las leyes y existía una denominada Comisión de Tratados, adolece de peligrosos efectos a partir de 1957 que la

Comisión de Tratados pasó a denominarse de Asuntos Exteriores y sobre todo desde el 20 de enero de 1967 en que las Cortes pasa de "elaborar y preparar" las leyes a "elaborar y aprobar".

- 34. - Cabe pensar de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Cortes que el Dictamen de la Comisión sino es devuelto para nuevo examen tiene, para el Jefe del Estado **caracter vinculante**, dentro de los plazos establecidos en dicho artículo 16.
- 35. - Vid nota 27.

LA APLICACION DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
AL ARTICULO 14

Independientemente de la evolución seguida por las Cortes y de las funciones que se le han ido reconociendo o atribuyendo desde su creación por ley de 17 de julio de 1942, con la promulgación de las diferentes Leyes Fundamentales, lo que ahora nos interesa destacar no es tanto las misiones, competencias o funciones en una u otra manera reconocidas a las Cortes por los distintos textos constitucionales vigentes, sino como y en qué medida el procedimiento legislativo ordinario, aplicado a la tramitación de la ratificación de los textos de los tratados internacionales remitidos a las Cortes, es decir, en las materias reservadas a su competencia orgánica o funcional, ha sido puesto en práctica por las mismas, es decir, aplicado y cumplido de Acuerdo a la Ley de Cortes y su Reglamento.

Al estudiar este problema tres cuestiones se nos plantean al respecto:

- 1^a. ¿El procedimiento previsto por el legislador para la tramitación de los proyectos de ley ordinarios, se halla concebido de forma apropiada para la tramitación del "conocimiento del legislador" respecto a los textos de derecho convencional internacional?

- 2^a. ¿El procedimiento, tal como se ha practicado, ha sido el previsto por el legislador?
- 3^a. ¿El procedimiento tal cual ha sido practicado, con independencia o al margen de la Ley y el Reglamento de Cortes vigente a lo largo del periodo estudiado cumple satisfactoriamente la función legislativa propia de las Cortes en Pleno o en el seno de una llamada Comisión Legislativa?
- 1^o. El procedimiento no es adecuado para cumplir la función legislativa.

Existen fundadas y sobradas razones para abrigar cierto escepticismo en torno a las intenciones y a los fines perseguidos por el legislador. Por esto que con la forma de trabajo en las Comisiones y en Ponencias, no parece probable pretendiese establecer un instrumento idóneo para ejercitar la función legislativa.

El debate o discusión de un proyecto, en el seno de la Comisión, caso de que éste tenga lugar, presenta una serie de caracteres que no solo son contrarios o antagónicos, sino que anulan la "mayeutica" un método sin el cual, resulta ineficaz el empeño que nos lleva a en-

contrar la solución más acertada método necesario a la tarea
creadora de normas jurídicas vinculantes, entendida más que
 como una operación de escrutinio de votos, como un procedimiento
 de elaboración dialéctica o discursiva, seguida de una operación de
 voto.

En efecto, podemos constatar que, sea cual sea el número de parti-
 cipantes, o de "procuradores", que cualquiera que sea la comisión a
 que pertenezcan, intervienen o pudieran intervenir en la discusión del
 texto de un tratado o convenio internacional, en el seno de la Comi-
 sión, este presenta siempre una estructura bilateral, es decir,
 gobierno-procuradores.

Así, podemos afirmar que las intervenciones de los procuradores, si
 es que por un extraño azar se declaran pertinentes las modificaciones,
 observaciones, enmiendas, etc.... interpuestas por escrito en tiempo
 habil, no se estructuran entre sí dialécticamente, en torno al texto
 del tratado o convenio internacional cuestionado, sino que constituyen,
 a modo de interpelaciones indirectamente dirigidas al gobierno, que
 en los casos que nos conciernen viene representado y como encarnado
 en la Ponencia.

El rasgo es tan característico que ciertos procuradores olvidando

que su auditorio lo constituyen sus colegas, y es a los otros procuradores a quienes deben convencer de la pertinencia o impertinencia de un texto determinado, comienza su intervención dirigiéndose directamente al Presidente de la Comisión o al de la Ponencia, según los casos. A esto debe añadirse que no existe comunicación alguna entre los Procuradores que participan en la discusión o debate. La red de comunicación se halla estructurada de tal forma que se identifica en sus líneas maestras y mínimos perfiles con una estructura de mando, jerárquicamente disciplinada, en la cual el Gobierno (ocupa la posición central.

Este bilateralismo, nos permite concebir el trabajo dentro de la Comisión de Asuntos Exteriores como una suma de monólogos encadenados de forma tal que la discusión presente un carácter lineal, en razón de que el procedimiento de intervención por inscripción, de conformidad a un orden preestablecido, hace que cada discurso se convierta en una función independiente, cuyo contenido no se halla nunca en relación con el contenido de la intervención precedente, ni ejerce la menor influencia en la consecuente.

Dentro de esta óptica, el procedimiento adoptado para la lectura de las intervenciones, dentro de un tiempo limitado las observaciones --por emplear una palabra cualquiera -- hechas por los procuradores

que intervienen en la sesión no son una causa, sino un efecto de esta estructura. De esta forma el Presidente de la Comisión se encuentra, liberado de recordar que el examen del texto no debe dar lugar a ningún tipo de discusión, confrontación ni debate entre dos procuradores o un procurador y la Ponencia. El debate en Comisión es incluso una "discusión cigüeña", dada la imposibilidad material que existe no de interponer nuevas enmiendas, transcurrido el plazo otorgado por la Presidencia y a partir del día en que el texto es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, sino el hecho de que éstas deban limitarse al calificativo de "observaciones", pues cualquier "enmienda" deberá entenderse como "enmienda a la totalidad" y como tal deberá tramitarse.

En lo que respecta al trabajo de la Comisión de Asuntos Exteriores en mi opinión, considero se ha logrado lo que constituía el ideal del legislador a la hora de redactar el texto de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, es decir, que la discusión del texto en el seno de la Comisión tiene, llegado ese momento, estudiado el problema y adoptada, por parte de la Ponencia, una decisión que prácticamente hace innecesario el trabajo del Pleno de la Comisión, resultando innecesario oír al Pleno de las Cortes por lo cual basta darles lectura "para que se den por enterados" del dictamen adoptado susodichamente por la Comisión de Asuntos Exteriores pero que hemos visto es criatura de la Ponencia.

29. El procedimiento tal como se ha venido practicando
no cumple satisfactoriamente la función que se pretende.

Si se pudiera analizar la discusión de las "enmiendas" u "observaciones" comprobaríamos que, con independencia del contenido de las mismas, todas responden a un mismo tipo, es decir, "enmiendas a la totalidad". Debido al procedimiento que en los distintos Reglamentos de las Cortes se establece para tramitar dicho tipo de enmiendas, llegamos a la conclusión de la imposibilidad material existente de que se produzca lo imprevisible, que de caso de producirse, conduciría, automáticamente, a suspender el trámite y devolver el texto del acuerdo, tratado o convenio al gobierno.

Por otra parte, cuando el Gobierno, presionado por las circunstancias internacionales e incluso por las exigencias de los procuradores, celosos de la importancia de su función, remite a la Presidencia de las Cortes el texto de un convenio internacional acompañado de las "observaciones" que sospecha le serán introducidas por los procuradores con lo cual consigue que lo que pudiera convertirse en una posible "enmienda a la totalidad" y en consecuencia a que el texto sea rechazado, se transforme en una "reserva a la ratificación". Por

otro lado, el gobierno siempre tiene a su disposición el recurso que le brinda el artículo 13 en virtud del cual, el requisito, por el cual las "Cortes deben ser oídas" se invierte en el sentido de que son las Cortes las que "escuchan", dándose por enteradas el procedimiento empleado en particular a todos los Decretos-ley relativos a obligaciones internacionales que afectan a las Finanzas del Estado

39. El procedimiento tal como se ha venido practicando, ni siquiera se ha ceñido a la intención del legislador.

En la primitiva redacción del artículo 14, en virtud del cual "Las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de aquellos Tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos anteriores", da a entender claramente la existencia de casos en que las Cortes deban "ser oídas en Pleno". Aunque la redacción del susodicho artículo no se caracteriza por su claridad, no es pensable que las situaciones previstas en el artículo 10 cuya competencia se refiere y corresponde al Pleno, la práctica de la actividad de las Cortes hasta la publicación del Decreto de 24-III-72, no receja ninguna de estas situaciones, es indudable que algunos tendrían que

existir, cuando fue previsto por el legislador

Añadamos a esto que el Gobierno, o lo que es igual, su representante en el seno de las Cortes, se ha mostrado insensible a las peticiones de algunos procuradores que estimaron que ciertos acuerdos internacionales constituían materia propia del Pleno de las Cortes

Lo normal, ha sido que el Gobierno haya recurrido al argumento de "por necesidades de urgencia" aplicar el artículo 13

Quizás, en la primitiva redacción del artículo 14, donde se dice "conforme a los artículos anteriores", quepa entender que los "artículos anteriores" no incluyen del 9 al 12, sino también al 13. Sin embargo, en la redacción del artículo 14 después de la reforma de 1967, aparte de la introducción del Apartado I, completamente nueva, la frase "conforme a los artículos anteriores" ha quedado precisada, estableciéndose que "Las Cortes en Pleno o en Comisión según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme a los artículos diez y doce". De donde se pueden extraer las siguientes consecuencias:

1. - Con independencia de los casos que según el párrafo I, exigen

o deben ser objeto de una "ley" ¿cabe pensar que entre los demás casos no hay algunos que deban ser objeto de una ley?

2. - Que para los demás casos las Cortes "deben ser oídas".

¿Pero qué quiere decirse con esta expresión de "ser oídas"?

En primer lugar conviene distinguir los casos de que las Cortes sean oídas en Comisión o en Pleno.

3. - ¿La respuesta de las Cortes tiene el mismo rango jurídico si ésta procede del Pleno o de la Comisión?

4. - Queda excluído el artículo 13. ¿Quiere esto decir que resulta inaplicable el artículo 13 en las materias que constituyen reserva de ley y que se recogen en los artículos 12 y 197?

De todo ello resulta evidente una reflexión, que desborda los límites dentro de los cuales se han visto obligadas a actuar las Cortes españolas desde su creación, es decir, que el trabajo en el seno de la Comisión, es decir de Asuntos Exteriores, se nos presenta como un quehacer estrictamente mecanizado, y de caracter declarativo.

Así pues, ¿en qué momento las Cortes españolas cumplen una función legislativa en materia de derecho convencional internacional?

Todo hace pensar, que ha sido necesaria la Ley Orgánica del Estado y otras circunstancias jurídicas y políticas, difíciles de caracterizar, para que en el seno compacto de los procuradores en Cortes se produjeran la escisión y ciertas rebeldías para que la Comisión de Asuntos Exteriores se viera obligada a dar publicidad a las sesiones de trabajo y que el gobierno, no pudiera evitar que el volumen de textos de derecho convencional internacional que pasaran por las Cortes se elevara de forma insospechada e insospechable.

C A P I T U L O O C T A V O

CAPITULO VIII. - FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCION DE LAS
CORTES EN MATERIA DE TRATADOS A LA VISTA
DE LA PRACTICA DESENVUELTA HASTA EL
24 DE MARZO DE 1972.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Descartada la hipótesis en virtud de la cual la intervención de las Cortes Españolas en materia de tratados internacionales puede ser reducida a una cuestión de procedimiento, se hace necesario poner de relieve su intervención, esta en razón de la existencia de materias reservadas a la competencia orgánica del legislador (1), al objeto de poder llevar a cabo la articulación de los ordenamientos internacional e interno en base al principio que determina o establece, para una serie no limitativa de materias el llamado "conocimiento del legislador".

Para comprobar como todo ello se ha visto reflejado por la práctica continuada en el periodo estudiado, expondremos los siguientes aspectos del problema:

- 1) Disposiciones que se citan como fundamento de la intervención de las Cortes.
- 2) La intervención de las Cortes con independencia a la forma de efectuarse la manifestación del Estado español de quedar obligado por un tratado internacional en razón de constituir las materias recogidas en las mismas, materias de competencia reservada.

I. - DISPOSICIONES QUE SE CITAN COMO FUNDAMENTO DE LA INTERVENCION DE LA CAMARA.

Del estudio metódico de las fórmulas empleadas en el Boletín Oficial de las Cortes y que ya hemos tenido ocasión de contemplar, se desprende la normativa jurídica que los Organos del Estado tuvieron presente para requerir la intervención de las Cortes Españolas como requisito previo a la manifestación de la voluntad del Estado para obligarse por un tratado o convenio internacional.

Evidentemente, como la actividad de la Cámara no ha sido siempre la misma, tratándose de materia de tratados internacionales, la disposición jurídica aplicada no debiera haber sido tampoco, la misma, sin embargo no faltan ocasiones en las cuales no se precisa el precepto que se aplica (3), lo cual, evidentemente, resuelve muchas cuestiones de competencia, y resuelve cualquier posible duda.

No obstante, hemos observado que la intervención de las Cortes en razón de la norma jurídica que le dió fundamento fué generalmente, una de las siguientes:

- En aplicación del artículo 14 de la Ley de Cortes (4)
- En aplicación del artículo 14-II de la Ley de Cortes (5)
- En aplicación del artículo 13 de la Ley de Cortes (6)
- En aplicación del artículo 15 de la Ley de Cortes (7)
- Por tratarse de materias de su competencia
 - conforme al artículo 10 de la Ley de Cortes (8)

- conforme al artículo 12 de la Ley de Cortes (9)
- en aplicación de los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes (10)
- en aplicación de los artículos 10, 12 y 14-II de la Ley de Cortes
- A propuesta del Gobierno (último párrafo del artículo 10) (11)
- Fundada en otras disposiciones (12)

Veamos en primer lugar los casos en que el texto del tratado es remitido por el Gobierno al Presidente de las Cortes quien, al ordenar su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes y remitirlo a la Comisión, omite toda referencia a la norma jurídica que fundamenta su conducta.

Dentro de este tipo de omisiones las hay de cuatro clases:

- a) En primer lugar la omisión sistemática a los artículos 9 y 11 de la Ley de Cortes (13) que hubieran evitado vaciar de contenido la competencia del Pleno de las Cortes en materias internacionales (14) y convertir, en relación a los tratados y convenios internacionales, en norma Reglamentaria (15), algo que, como norma general, estaba ya previsto en la Ley (16).
- b) En segundo lugar aquellos casos que evitan cuidadosamente hacer ninguna alusión a las disposiciones de las Leyes y sus Reglamentos (17), con lo cual, demuestran innegable sabiduría y evitan los delicados problemas de interpretación (18).

- c) En tercer lugar debemos señalar los olvidos indirectos, es decir, aquellos que son exigidos por el mero hecho de aludir a una determinada disposición. Tal es el caso del artículo 14 de la Ley de Cortes que, como tuvimos ocasión de ver se remite en su primitiva redacción a los "anteriores" (19) y en la de 1967 a los artículos 10 o 12 (20). Es decir, que a nuestro entender cuando se somete a la competencia de las Cortes el texto de un tratado en cumplimiento del artículo 14, no puede remitirse, sin más, a la Comisión de Asuntos Exteriores, dado que no es el artículo 14, sino el 11 quien establece que, en principio, todos los casos que sean de la competencia deberán ser remitidos a la Comisión para su "informe y propuesta" (21). Evidentemente, remitir a la Comisión el texto de un tratado en virtud a lo dispuesto en el artículo 11, significa que dicho texto ha de someterse posteriormente al Pleno (22).
- d) Finalmente, el sistemático olvido a los fundamentos jurídicos de la competencia de las Cortes que se recoge en el articulado de las demás Leyes Fundamentales u ordinarias (23), tal como se halla previsto en el artículo 12 de la Ley de Cortes (24).

Junto a estas injustificadas, pero comprensibles, ignorancias, nos encontramos con una serie de innecesarias y desordenadas referencias a diversas disposiciones reglamentarias, tales como:

disposiciones; considerados tanto por su contenido material, la naturaleza y clase del tratado o convenio y la forma adoptada para que España manifestara su consentimiento en obligarse internacionalmente por el mismo.

En ningún momento se especifica que el envío del texto de derecho convencional internacional a la Comisión de Asuntos Exteriores se hace con carácter previo tal como se establece en el artículo 11 de la Ley de Cortes.

Sobre todo cuando se citan los artículos 10, 12 y 14-II (34)

Un puesto de honor y mención especial merece el denominado "párrafo 2º del apartado m) del artículo 10 de la Ley de Cortes por la "sui generis" de dicho artículo (35).

Artículo 14 de la Ley de Cortes

En primer lugar conviene poner de relieve el hecho, no exento de irreflexión, de que hasta 1971, en la fórmula empleada por la Presidencia de las Cortes a la hora de publicar en el Boletín de las Cortes el texto del tratado y enviarlo a la Comisión, se cita el artículo 14 de la Ley de Cortes (36), sin más especificaciones, es decir:

- a) Cuando en aplicación del artículo 14 las Cortes deben ser oídas por afectar los tratados "a materias cuya regulación sea de su competencia", no especifica si tales materias están comprendidas en el artículo 10 o en el artículo 12(37) al objeto de determinar para cada caso, si es de la competencia de la Comisión o del Pleno.
- b) Esta estereotipada aplicación del artículo 14 de la Ley de Cortes, sin entrar "en detalles", es una práctica pertinaz que continua incluso después de la reforma del artículo 14 de la Ley de Cortes como consecuencia de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado (38). Desde 1967 a 1971 el recurso al artículo 14 se lleva a cabo sin especificar si el caso es de la competencia del Pleno o de la Comisión, sino si se trata del párrafo I o II del susodicho artículo. Como dándose a entender que el 14-1, fija la competencia del Pleno y el 14-II, la de la Comisión (39).

Podemos concluir que el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes ha sido interpretado por el Gobierno de la Nación en los términos siguientes:

1. - Ampliando la noción de ratificación como definición general de manifestación "en forma compleja" dentro de la cual quedan comprendidas tanto la ratificación "sensu stricto", como la "adhesión" y otras formas de manifestación del consentimiento del Estado en forma compleja (40).

2. - El artículo 14 de la Ley de Cortes como determinante de "la autoridad competente para ratificar los proyectos de convenio de la O. I. T. (41)

Sin embargo no parece aceptable la práctica creada por la Presidencia de las Cortes, partiendo de su interpretación del art. 14. Práctica viciada por:

- a) Su amplitud respecto al art. 12
- b) Su inaplicación con relación al art. 10
- c) Suplantación práctica del art. 11 por el 14

Pues por mucho que se haya querido consagrar esta práctica por las reformas introducidas en los Reglamentos de las Cortes de 1957 (42), 1967 (43) y 1971 (44), está todavía por descubrir la fórmula que haga posible la reforma o revisión de la norma constitucional por vía reglamentaria ().

Artículos 10, 12: 10, 12 y 14; 10, 12 y 14'-II:

Señalábamos más arriba que solo a partir de 1971, comienzan los Boletines a ser más precisos en las fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes a la Publicación del Texto de tratado y su envío a la Comisión de

Asuntos Exteriores. Así nos encontramos con que se nos dice: "por acuerdo del Consejo de Ministros ha sido remitido a esta Presidencia elel cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas es, en principio, de la competencia de las Comisiones..." (46) y también "el cual, de acuerdo con lo establecido en los artículos 10, 12 y 14, apartado II, de la Ley Constitutiva de las Cortes, es en principio de la competencia de las Comisiones (). Como se observa, el ubicuo artículo 14 de la Ley de Cortes primero en el apartado II del mismo a partir de 19... sirve para:

- a) Determinar las materias reserva de ley
- b) Dejar indeterminado en casos se trata de competencia del Pleno y en cuales otros es de Competencia de la Comisión, para llevar a cabo el establecimiento de una práctica en virtud de la cual se priva de sus competencias internacional al Pleno de las Cortes.
- c) Aparentemente, dado que no se indica otra cosa, la formación y función de la Ponencia.
- d) Ampliar las Competencias de la Comisión
- e) Otras ubicuidades normativas en la determinación si un tratado es de la competencia del Pleno o de la Comisión de Asuntos Exteriores.
- f) Adecuar el comportamiento del Pleno, en todo caso al que le

- b) La aplicación del artículo 10 es subsidiaria de la aplicación del artículo 14 (50).
- c) No resulta convincente la interpretación según la cual el último párrafo del artículo 10, sea el párrafo 2º del apartado m) (51).

Sin embargo, no falta ocasión para ir más lejos y así nos hallamos frente al hecho insólito de que "se ordene su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52, 2 del Reglamento de las Cortes Españolas... (52).

Artículo 13

Resulta curioso comprobar como el artículo 13 de la Ley de Cortes se le ha dado con frecuencia un empleo inadecuado (53) y con demasiada frecuencia, se ha recurrido a él, como camino más fácil (54) aunque innecesario, dada la vigencia de las Leyes de 1 de enero de 1938 y 10 de agosto de 1939, para evitar la intervención de las Cortes, sin percatarse que la inapropiada aplicación es una disposición no salva las barreras constitucionalmente establecidas como garantía del respecto de las materias que constituyen la reserva de ley, cuando, para tales casos la Ley tiene previstos otros mecanismos constitucionales (55).

La aplicación del art. 13 para la conclusión de tratados y convenios internacionales cuyas materias están reservadas a las Cortes, no es sino otra prueba de la existencia de materias de "reserva de ley" a favor de las Cortes (56).

Hay que tener en cuenta, por tanto, que todas las adhesiones hechas por vía de Decreto-ley no excluyen la competencia de las Cortes par a los casos de adhesiones realizadas por España, sino que la confirma.

La "ratificación de las adhesiones" hechas por Decreto-ley la realizan las Cortes al no impugnar el Decreto Ley según el procedimiento previsto al efecto para tales casos en el art. 13 y párrafo 2º del artículo 12 (57).

A este respecto, el Decreto-ley num. 2/60 promulgado por la Jefatura del Estado el 10 de marzo de 1960 y publicado en el Boletín Oficial del Estado, num. 61, de 11 de marzo de 1960, constituye un caso digno de estudio por las circunstancias de "fondo" y "forma" que en el se concreta". Expongamos algunas:

Como decreto-ley, no cabe duda y así se declara "...y en uso de la autorización que me confiere el artículo 13 de la Ley de 17 de julio de 1942.."

que esta adhesión se realiza por "razones de urgencia". La existencia o no de las presuntas razones de urgencia no vamos a discutir las. Sin embargo una cosa es evidente: dado que muchos errores tipográficos son la inevitable consecuencia de la prisa, debemos de concluir que las razones de urgencia tienen su fundamento en la prisa del Gobierno, esto salta a la vista en los siguientes hechos:

- a) El Decreto-Ley se firma el 10 de marzo
- b) El 11 de marzo aparece publicado en el Boletín Oficial del Estado.
- c) El texto del Convenio constitutivo, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 11, es rectificado en el del día 12.

Sin embargo, lo más curioso no descansa en lo anterior, que a fin de cuentas no es más que una anécdota tipográfica, un tipo de fenómeno de, en los medios periodísticos, son tan frecuentes, que ya hasta se cuenta con ellos, sino en el contenido del propio Decreto-Ley, en el que podemos leer: "En su virtud, a propuesta del Consejo de Ministros en su reunión del día 22 de enero (entre la propuesta y la firma del Decreto-Ley hay 48 días sin urgencia) de 1960, y en uso de la autorización. . . Y OIDA LA COMISION DE LAS CORTES en cumplimiento de lo dispuesto en el número 3 del artículo 10 del texto refundido de la Ley de 26 de julio de 1957 dispongo. ."

Ahora bien qué dice este apartado tercero del artículo 10 capaz de cerrarle el paso o recortar la libertad que el Gobierno se atribuye en virtud del apartado 5 del mismo artículo 10 de la Ley de Regimen Jurídico? Dice sencillamente que las Leyes, en contra de lo que piensa el Sr. Cavaleiro hay que estudiarlas del preámbulo a la disposición final, y no limitarse a coger con una pinza la palabra que nos interesa.

Porque el apartado 3 del artículo 10 dice claramente: "(Es competencia del Consejo de Ministros): 3. Proponer al Jefe del Estado de Decretos-Leyes en caso de guerra o por razones de urgencia. ESTA SERA APRECIADA POR EL JEFE DEL ESTADO, OIDA LA COMISION A QUE HACE REFERENCIA el artículo 12 de la Ley de Cortes". Es decir, que el apartado 3 limita el alcance de lo dispuesto en el desdichado párrafo 5 del mismo artículo y Ley. Por otro lado, que el Jefe del Estado, tenga que oír previamente a la Comisión correspondiente, de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Cortes, para hacer uso de las atribuciones que le atribuye el artículo 13 de la susodicha Ley, cuando la aplicación del artículo 13 por razones de urgencia, consiste en invertir los facotres y a las Cortes en lugar de oírseles antes, se les dá cuenta a posterior, es en principio, desvirtuar el sentido del artículo 13. ¿Porqué esta incongruencia jurídica?

Si tenemos presente de acuerdo a los principios generales de derecho "toda interpretación o inteligencia que conduce al absurdo debe rechazarse, debemos considerar, en buena lógica jurídica que en los casos que se recogen en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley de Regimen Jurídico se está creando una nueva forma de ejercicio por parte del Jefe del Estado, de su capacidad de dictar normas jurídicas de caracter general. Una forma en las que se entremezclan y limitan entre sí tres factores:

1. - Se limitan las atribuciones reconocidas en el artículo 17 de la Ley de 30 de enero de 1938.
2. - Se condiciona, casi hasta desvirtuarlo, el libre ejercicio por el Jefe del Estado, de los poderes que se le reconocen en el artículo 13 de la Ley de Cortes.
3. - Se reconoce a favor de la Comisión, en estos casos de Asuntos Exteriores, una competencia consultiva, no vinculante pero previa al ejercicio de los derechos enumerados en los dos apartados anteriores.

Este apartado es del máximo interés, máxime, si tenemos en cuenta que las leyes de 1938 y 1939 tienen, hoy en día, pasados los años difíciles, algun interés respecto a la competencia y atribuciones del Jefe de l Estado,

en lo que hace a su suprema potestad de dictar normas jurídicas de caracter general, desde el punto de vista del derecho constitucional español, es, a nuestro modo de ver, precisamente respecto a los problemas que hasta el Decreto de 24 de marzo de 1972 o ley posterior que lo complete, se planteaban y podían plantearse con relación a todas las situaciones de adhesión de España a una serie de Convenios, de los cuales la mayoría habían sido firmados durante el periodo que España estuvo ausente de la comunidad internacional (1).

Por eso opinamos que es precisamente, en consideración a todos los problemas, esencialmente políticos, que plantean muchos casos de adhesión que:

1. - Que no solo dichas leyes, en principio enojosas, por las circunstancias en que fueron promulgadas, no han sido derogadas sino que se haya considerado conveniente conservar su vigencia en la segunda de las cláusulas transitorias de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967.
2. - Que en vistas a los problemas sucesorios en la Jefatura del Estado se haya dictado el Decreto de 24 de marzo de 1972, que en el fondo viene a llenar el vacío que se produzca cuando se produzcan las circunstancias previstas en la segunda cláusula transitoria de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

Para terminar con el art. 18 señalemos que su empleo ha constituido un cauce para:

- sustraer de la intervención de las Cortes aquellos tratados que incluyen cláusulas fiscales y financiera que comprometen la Hacienda del Estado o los derechos y obligaciones de naturaleza económica de los españoles (59).
- / la adhesión de España a tratados y convenios internacionales que en principio seran de la Competencia del Pleno de la Cámara (60).

1. - Con independencia de "quien" o "quienes", qué "persona" u "órgano", ejerza esta función o compartan su ejercicio en diferente manera, cuenta y razón.
2. - Suprimida.
3. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al publicar en el Boletín Oficial de las Cortes el texto del Tratado. Fórmulas nums. 15, 20, 24, 25, 26.

Vid Apéndice II. Relación de documentos de derecho convencional y actos internacionales remitidos a las Cortes. ."
Docs. nums. 9, 39, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 101, 102, 114, 116, 128, 306, 312, 330, 449, 458, 496, 504.
4. - Véanse los Apéndices I: "fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al ordenar la publicación del texto del tratado en el Boletín Oficial de las mismas y las Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión, así como el Apéndice II y se comprobará como la aplicación de lo previsto, prevenido, establecido, etc. en el artículo 14 de la Ley de Cortes constituye la norma general.
5. - Vid Apéndice I. Fórmulas nums. 65 de las Empleadas por la Presidencia de las Cortes.

Vid Apéndice II. Documentos nums. 362, 372.
6. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia nums. 1 y 74.

Vid Apéndice II, Documentos nums. 1, 2, 7, 14, 15, 18, 19, 127, 155, 163, 164, 237, 432, 450, 472, 474.

7. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al darse cuenta al Pleno de las Cortes. Fórmulas nums. 14, 15, 19 y 20.
8. - Vid notas 10 y 11.
9. - Vid Apéndice II, Documento num. 497
10. - Vid notas 10 bis
- 10 bis.- Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes nums. 71, 72 y 73.
- Vid Apéndice II, Documentos nums. 498, 499, 500, 501, 502, 503, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531.
11. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al publicar el texto del tratado en el Boletín Oficial de las mismas.
- Fórmula num. 66
- Vid Apéndice II. Documento num. 361
- Vid nota 35.
12. - Vid notas 25 a 32.
13. - Artículos que en definitiva complementan y aclaran la aplicación del artículo 14.
14. - Objetivo al que también han estado dirigidos en la práctica el recurso al art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado y el art. 13 de la Ley de Cortes.

- 15. - En el artículo 51, 2 del Reglamento de 1957.

- 16. - Art. 11 de la Ley de Cortes: "Los proyectos de Ley que hayan de someterse al Pleno pasarán previamente a informe y propuesta de las Comisiones correspondientes .

En este sentido vid nota 7.

- 17. - Vid nota 3.

- 18. - Dado que el artículo 14 preve tanto la competencia del Pleno como la de la Comisión, "... según los casos...."

- 19. - Art. 14 de la Ley de Cortes.

- 20. - Art. 14 - II del texto refundido de la Ley de Cortes.

- 21. - Art. 11 de la Ley de Cortes.

- 22. - Vid nota 21

- 23. - Vid Capítulo IV. "La competencia de las Cortes Españolas (I)"

- 24. - Art. 12 de la Ley de Cortes merecería ser objeto de una nueva redacción.

- 25. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al publicar el texto del Tratado en el Boletín Oficial de las mismas. Fórmula num. 33.

- 26. - Vid nota. 6
- 27. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión. Fórmulas nums. 1, 4.
- 28. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes en el momento de ordenar su publicación en el Boletín Oficial de las mismas, Fórmulas nums. 89, 71, 72 y 73.
- 29. - Vid nota 28.
- 30. - Vid nota 28.
- 31. - Vid nota 28.
- 32. - Vid nota 28.
- 33. - A partir del Reglamento de 1971 se regulariza y se procura imprimir cierto rigor a las fórmulas empleadas en los B.O. de las C.E., citando para que nada se escape los artículos 10, 12 y 14-II de la Ley de Cortes. No obstante, la Presidencia de las Cortes sigue ignorando la existencia funcional del artículo 11 de la Ley de Cortes.
- 34. - Vid nota 10 bis .
- 35. - Vid nota 11.
- 36. - Vid Apéndice II.

37. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al ordenar la publicación del texto del Tratado en el Boletín Oficial de las mismas al tiempo que lo remite a la Comisión.

Sin embargo, lo más curioso es el hecho de que las fórmulas empleadas a la hora de publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas el Dictamen de la Comisión se alude al artículo 14 como fundamento de la competencia de ésta, sin hacer la menor referencia a los artículos 11 y 12 de su Ley Constitutiva.

Evidentemente nos hallamos ante el fenómeno de la marginación de la problemática determinación de si el texto del Tratado se remite a la Comisión en virtud del artículo 12, es decir, por constituir el objeto del Tratado materia de su propia competencia, o del artículo 11, es decir, como exigencia previa a la aplicación del artículo 14, lo que señala la competencia del Pleno.

Vid notas 15 y 16.

38. - Dado el inédito supuesto del artículo 14-I de la Ley de Cortes al menos durante el periodo estudiado. No obstante, no conviene pasar por alto los casos relativos a Guinea Ecuatorial-- Provincia Africana-- que alcanzó la independencia, sin que fuera aprobada a tal efecto ninguna Ley especial por el Pleno de la Cámara. La renovación de los Acuerdos Hispano-americanos, etc. Problemas que pueden ser considerados, conforme a nuestras vigentes Leyes Fundamentales, dentro de los recogidos en el párrafo I del artículo 14. Igualmente el problema se planteara, antes o después, con respecto al Sahara Occidental o Gibraltar.

Vid también en el Capítulo V el Procedimiento según el Reglamento de 1967.

39. - Con lo cual se mantienen los hábitos expuestos en el apartado anterior.

Vid nota 5.

40. - Vid Apéndice II. Documentos num. 53, 81, 109, 113, 117, 118, 119, 138, 151, 160, 161, 176, 181, 186, 187, 193, 195, 205, 210, 221, 225, 232, 236, 255, 269, 275, 289, 298, 323, 334, 337, 354, 366, 376, 385, 414, 425, 427, 428, 435, 463.

Sin incluir los casos de "ratificación de proyectos de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo."

Sin embargo, conviene señalar que hasta el año 1958 existen ejemplos de "adhesiones" cuyos textos fueron remitidos a las Cortes, sin que en la fórmula empleada por la Presidencia de las Cortes en el momento de ordenar su publicación en el Boletín Oficial de las mismas y sea enviado a la Comisión de Tratados no se alude al artículo 14, ni a ningún otro, como son los ejemplos que recogemos en el Apéndice II, Documentos num. 93, 96, 100 y 128. Este silencio podría ser interpretado en el sentido de que no siendo de aplicación el artículo 14 su remisión a las Cortes la acuerda el Consejo de Ministros en virtud de las prerrogativas que se le reconocen en el artículo 9. - "Las Cortes se reúnen en Pleno para el examen de las leyes que requieran esta competencia y además siempre que sean convocadas por el Presidente, de acuerdo con el Gobierno", en relación con el párrafo final del artículo 10 "Igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan carácter legal."

41. - No nos ha sido posible hacernos con la nota del Gobierno Español remitida a la Oficina de la O. I. T. en Ginebra por la que a requerimiento de la O. I. T. el Gobierno español comunica a la Organización Internacional del Trabajo que el órgano competente para adoptar las medidas prescritas por los párrafos 5 b), 6) ó 7 h) i), del artículo vigésimonoveno eran las Cortes Españolas.
42. - Vid supra Capítulo V. El procedimiento legislativo aplicado a la tramitación de los tratados y convenios internacionales tal como se perfila en los diferentes Reglamentos de las Cortes.
43. - Vid nota 42.
44. - Vid nota 42.
45. Suprimida.
46. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes en el momento de ordenar la Publicación del texto del Tratado en el Boletín Oficial de las mismas. Fórmula 69. Fórmula en extremo curiosa pues aparte de remitir a la Comisión el texto de tratado por ser " en principio" de su competencia. Esto de ser verdad no lo sería en virtud del artículo 12, sino del 11, lo cual induce a pensar es de la competencia del Pleno. A esto debemos añadir, según reza esta fórmula que "los procuradores podrán, en uso del derecho que les confieren los artículos 7 y 67 del... Reglamento presentar las enmiendas que estimen pertinentes porfular a la TOTALIDAD O AL ARTICULADO del proyecto..."

48. - Vid nota 11. La Fórmula 66 de las empleadas por la Presidencia de las Cortes constituye otro ejemplo típico de la forma "sui generis" de entender la Ley de Cortes", máxime si tenemos presente que esta fórmula aparece en una sola ocasión, en el Boletín Oficial de las Cortes num. 1041 con ocasión de la publicación del Tratado entre España y el Reino de Marruecos sobre retrocesión de Ifni, Vid Apéndice II. Doc. num. 361.

La fórmula que comentamos presenta las siguientes "curiosidades":

- a) Se alude a un inexistente párrafo segundo del apartado m) del art. 10, pues en el apartado m) del art. 10 se dice "Las demás Leyes que el Gobierno...decida someter al Pleno de las Cortes" y el párrafo último del susodicho artículo, pretendido párrafo segundo del apartado m) se dice claramente "Igualmente el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan caracter de ley".
- b) Dado que nos hallamos ante un tratado que no ofrece dudas afecta, en el sentido que se desee, a la "integridad territorial española", resulta difícil entender se aplique el art. 14-II en lugar del 14-I.
- c) Particularmente cuando todo ello es complementado reclamándose del artículo 51, 2 del Reglamento.

49. - Como ocurre en la fórmula citada en la nota 66 y en la Fórmula 33.
50. - A nuestro entender, si prescindimos de momento de aquellos casos que constituyen competencia del Pleno de las Cortes desde la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, pero que no fueron recogidas por el texto refundido de la Ley de Cortes de 20 de enero de 1967 pero que algunas de las cuales figuran en el art. 51, 2 del vigente Reglamento de 1971, en la fórmula empleada por la Presidencia de las Cortes debería señalarse claramente y sin ambigüedades:
- 1º Si es de aplicación el apartado I o el II del art. 14
- 2º En cualquier de AMBOS SUPUESTOS que se remite a la Comisión de Asuntos Exteriores, especificando:
- a) Si se hace como trámite previo a su remisión al Pleno en virtud de lo dispuesto en el art. 11 de la Ley de Cortes.
- b) Si se remite a la Comisión en razón de constituir el objeto del Tratado materia de su competencia según lo establecido en el art. 14-II y 12 de la Ley de Cortes.
51. - Vid nota 48.
52. - Vid nota 25.

53. - En la mayoría de los casos conocidos la aplicación del art. 13 no se encuentra justificada por ninguna de las circunstancias especiales que en el mismo se señalan en cualquiera de sus redacciones de 1942, 1946, ó 1967.

Ni siquiera se trata de un expediente legal, como pretende el Consejo de Estado, para imprimir eficacia interna al tratado en cuestión. En nuestra opinión nos hallamos en presencia de un innecesario, pero diplomáticamente conveniente, del ejercicio de los poderes que al Jefe del Estado confieren las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939.

54. - Vid nota 53.

55. - Vid nota 53.

56. - Vid más adelante "Acuerdos que por referirse a materias de competencia reservada precisan "el conocimiento del legislador", notas 6, 36, 37 y 38.

57. - De acuerdo al art. 13 "...La urgencia será apreciada por el Jefe del Estado, oída la comisión a que se refiere el artículo anterior la cual podrá llamar la atención de la Comisión Permanente si advirtiera materia de contrafuero..."

59. - Vid nota 56.

60. - Vid nota 56 y más adelante "Acuerdos que por referirse a materias de competencia reservada precisan el conocimiento del legislador". Nota 40.

II. - ACUERDOS QUE POR REFERIRSE A MATERIAS DE
COMPETENCIA RESERVADA PRECISAN "EL CONO-
CIMIENTO DEL LEGISLADOR.

La actividad de las Cortes en materia de tratados internacionales a lo largo de los años que cubre nuestro trabajo, nos percatamos que además de las "ratificaciones" de tratados bilaterales o multilaterales que se ajustan a lo que entendemos por ratificación en sentido clásico (1) le fueron remitidos numerosos documentos de derecho convencional internacional en cumplimiento del artículo 14 de su Ley Constitutiva como trámite previo a la manifestación del Estado español en obligarse por el mismo que no se trataba de ratificaciones "sensu strictu" a pesar de la terminología empleada (2).

Si prescindimos de los "actos jurídicos unilaterales" (3), proyectos de ley (4), los Decretos-ley (5) y las notificaciones diversas hechas a las Cortes (6), nos encontramos con que los demás documentos remitidos a la Cámara escapan a un esquema demasiado simple como el que pretende establecer el binomio "ratificación"-"adhesión" en cuanto procedimientos de Derecho internacional para llevar a cabo la manifestación del Estado en obligarse por un tratado, trasplantados al derecho interno.

En primer lugar las formas en que el Estado español puede manifestar su voluntad para obligarse o llegar a ser parte en un tratado internacional

no quedan limitadas a la ratificación y a la adhesión (7). En segundo lugar que tanto la ratificación como la adhesión han dejado de ser nociones unívocas, sino que son expresión que alude a procedimientos diversificados y diferenciados (8).

Así no faltan ocasiones en que vemos empleada la palabra "ratificación" en un sentido amplio, es decir, como el previo y necesario "conocimiento del legislador" para que el órgano competente pueda comprometer internacionalmente al Estado español mediante un tratado. En este sentido nos encontramos que empleando la palabra "ratificación", se está haciendo referencia a típicas situaciones de "adhesión" (9), "aceptación" (10), "aprobación" (11) o "confirmación" (12).

En otras ocasiones se habla de "solidarización" (13), "accesión" (14) o "ingreso" (15), para aludir a casos de "aceptación" (16) y "adhesión" (17).

A pesar de que en los Boletines de las Cortes se procura huir del término "adhesión" (18), explícitamente la encontramos recogida con frecuencia en las Páginas de los Boletines de las Cortes (19), en donde incluso se llega a hablar de la "ratificación de la Adhesión" (20).

Este problema se hace todavía más complejo al considerar el carácter "sui generis" de las ratificaciones de los proyectos de Convenio adopta-

dos por la O. I. T. (21) y otras Organizaciones Internacionales (22) en particular cuando el texto adoptado en el seno de una Organización internacional lo ha sido bajo forma de "Recomendación" (23) y el procedimiento de voto seguido para la adopción del texto (24).

Podemos, a la vista del medio millar de textos de derecho convencional internacional remitidos a las Cortes desde 1947 a 1972, establecer que la intervención de las mismas se hallaba en función de muy distintos procedimientos en cuanto hace a la manifestación del Estado en obligarse por un tratado internacional.

- 1) La ratificación de tratados y convenios bilaterales firmados por España de acuerdo al procedimiento tradicional (25).
- 2) Ratificación de Convenios internacionales de carácter multilateral cuyos textos han sido adoptados y autenticados con incorporación al Acta final de la Conferencia.
 - a) De acuerdo al principio de "unanimidad" (26)
 - b) De acuerdo al principio de "mayoría" simple o cualificada (27)

- 3) Ratificación de convenios internacionales adoptados y autenticados en el sendo de una Organización Internacional
 - a) Aceptaciones (28)
 - b) Aprobaciones (29)
 - c) Ratificaciones (30)
 - a) de Convenios de la O. I. T. adoptados cuando España no pertenecía a la Organización Internacional del Trabajo (31)
 - b) de Convenios de la O. I. T. posteriores al ingreso de España en la Organización (32), en los que convendría distinguir:
 - Convenios cuyos textos fueron votados en contra por nuestros delegados
 - Textos con voto favorable de nuestra delegación
 - Textos cuya ratificación se pretende fuera del plazo de 12 o 18 meses.
- 4) Ratificación de Convenios entre España y una Organización Internacional
 - a) Protocolo de ingreso (33)
 - b) Accesión de España (34)
- 5) Adhesiones de España a Convenios internacionales (35)
- 6) Casos y circunstancias en que ha venido aplicándose el art. 13, y

las posibilidades de actuación que a las Cortes se le presentan en tales casos, distinguiendo entre:

- a) Adhesiones (36)
- b) Acuerdos que comprometen las Finanzas de Estado(37)

7) Grandes operaciones internacionales de caracter económico (38)

Esto debiera bastarnos para descartar la hipótesis que en virtud de la redacción del artículo 14 de la Ley de Cortes, éstas deben ceñir su actividad a los casos de ratificación, quedando, en virtud del artículo 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado como competencia del Consejo de Ministros la adhesión de España a los convenios ya existentes, sustrayendo de esta forma las "adhesiones" de la esfera de la competencia orgánica de las Cortes (39) tenemos que a pesar de la interpretación que se ha querido dar al susodicho artículo 105 (40), si pensamos que la diferencia fundamental que podemos señalar entre "ratificación" y "adhesión" es la existencia o no de la llamada "firma autenticadora" estampada al pie del documento por el representante del Estado debidamente acreditado, es decir, con "sus plenos poderes en regla" (41) se remitieron a las Cortes para su ratificación documentos que no habían sido previamente autenticados por la firma de los representantes debidamente acreditados del Estado español (42), que casos de adhesión le fueron sustraídos en virtud del artículo 10, 5 de la L. R. J. A. E. sobre todo si consideramos que las llamadas ratificaciones de convenios de la O. I. T. se

aproximan más a la adhesión que a la ratificación

Hemos de tener en cuenta que la novedad introducida por los Convenios adoptados por la O.I.T., modifica sustancialmente el procedimiento tradicional de conclusión de tratados, tanto en lo que se refiere a su celebración, adopción y entrada en vigor. Así, su adopción se llega por procedimientos completamente diferentes de las clásicas negociaciones diplomáticas, sino que es elaborado en el seno de una Asamblea Internacional -- la Conferencia Internacional del Trabajo -- integrada no por representantes de los Estados miembros provistos de los pertinentes "plenos poderes", sino por delegaciones tripartitas integradas por cuatro representantes, dos gubernamentales, un representante de las asociaciones, sindicatos o uniones patronales y otro de los sindicatos obreros (44). Evidentemente, ello suponía un cambio revolucionario en los procedimientos tradicionales que la costumbre había otorgado carta de naturaleza en todas las Cancillerías que, sin excepción, presuponían que, para que existiese un tratado era condición inexcusable que el compromiso hubiera sido firmado, de tal forma que no cabía imaginar ningún tipo de compromiso contractual sin firma (45).

Ahora bien, la firma quedaba excluida por la estructura misma de las delegaciones de los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (46).

Fueran cuales fueran las razones y principios que movieron a establecer con caracter institucional este procedimiento en la Constitución de la O. I. T. (47), el hecho es que sus efectos se manifiestan en dos vertientes fundamentales, es decir:

- a) En la forma de adopción del texto del Convenio
- b) En la forma que el Convenio adquiere fuerza obligatoria

Evidentemente, si tenemos en cuenta que los Convenios de la O. I. T. , no pueden ser considerados, estrictamente hablando, como convenios internacionales que puedan ser sometidos a ratificación, dado que:

- a) No se trata de compromisos firmados por representantes de los Estados miembros, por los correspondientes "Plenos poderes"
- b) La propia Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, solo exige que las delegaciones de los Estados miembros, eleven en el plazo de un año o 18 meses a la autoridad competente de su país, el texto del convenio adoptado por la Conferencia de la O. I. T. , a fin de que ésta tome las medidas que, de acuerdo con su legislación interna consideren adecuados a fin de que el contenido dispositivo recogido en el Conve-

nio adoptado por la O. I. T. sea de aplicación en el ámbito territorial del Estado (48), o en otro caso, remitan a la O. I. T. , informe explicativo de las circunstancias que han motivado una actitud de signo negativo del Convenio de que se trate (49).

Con todo ello se llega a concluir que aunque en las Constituciones de la O. I. T. se hable de "ratificación" de sus Convenios por parte de los Estados miembros (50), no cabe hablar propiamente de la existencia de semejante procedimiento, en cuanto forma de manifestación del consentimiento de los Estados en obligarse por un convenio. Se trata de una realidad tan evidente que incluso la propia constitución de la O. I. T. habla de "adhesión" como sinónimo de "ratificación" (51).

Ahora bien, de igual manera que la Constitución de la O. I. T. habla indiferentemente de "ratificación" (52) y de "adhesión" (53), podemos pensar que nada se opone a que los consideremos como "aprobaciones" (54), "confirmaciones" (55), "aceptaciones" (56), etc.

En cualquiera de estas formas de manifestación del consentimiento del Estado el resultado sería el mismo (57), dado que nos hallamos

ante un supuesto general, es decir, el texto auténtico y definitivo de un Convenio Internacional adoptado conforme a nuevas técnicas de celebración de convenios internacionales en el seno de una Organización Internacional, técnicas que se asemejan más a los procedimientos parlamentarios de elaboración de las Leyes de los Estados, trasplantada a la esfera de las relaciones internacionales, que a las formas tradicionales de elaborar el derecho convencional internacional (58). Se trata pues de una nueva forma de legislar que ha adoptado la mecánica y procedimientos propios del sistema parlamentario (59), que se realiza fuera de las esferas y órganos legislativos propios de cada uno de los Estados miembros, es decir, en el tenor de una Asamblea internacional comun (60), y que finalmente ha de ser "incorporado" al derecho positivo de cada uno de los Estados miembros, de conformidad a las normas establecidas en sus respectivas constituciones (61).

Que esta incorporación se lleve a cabo por el procedimiento de la "ratificación" es no solo discutible, sino también una formulación inapropiada (62). Sin embargo, el hecho es indiferente, pues no es la "ratificación" de sus Convenios lo que la O. I. T. exige de sus miembros, sino que adopten las medidas adecuadas por los procedimientos que sus respectivas constituciones establecen, para la efectividad de los Convenios (63).

Por otro lado, no debemos olvidar que los Convenios de la O. I. T., tienen plena vigencia internacional y deben entrar en vigor a los 12 ó 18 meses después de ser firmados por el Director de la O. I. T., sin que quepa entender que su obligatoriedad dependen de que sean depositadas un determinado número de instrumentos de ratificación.

Con independencia de lo anteriormente dicho y en lo que a España se refiere debemos tener presente que desde el reingreso de España en la O. I. T., es decir desde 1956 hasta 1972, fueron remitidos a las Cortes Españolas en virtud del artículo 14 y como trámite previo para su ratificación numerosos Convenios de la O. I. T. cuyos textos fueron adoptados entre 1950 y 1956 (64).

1. - Dado que la noción de ratificación ha variado profundamente en los últimos cinco siglos entendemos por tal la que se recoge en el artículo 14 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De conformidad al referido artículo en el Apéndice II figuran como tales todos los textos acompañados del signo en el primer apartado de la QUINTA COLUMNA.
2. - Vid. Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el anuncio de la Ponencia. Salvo las Fórmulas 7, 8, 10 que dictaminan "de conformidad con el texto de...." La fórmula 2 relativa a una simple notificación. La fórmula 8 relativa a la conformidad para la retirada de reservas a un tratado, así como la fórmula 40. Todas las demás aluden sin excepción, de una u otra forma, a la "ratificación".
3. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 7, 14, 15, 312.
4. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 9, 39, 305
5. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 1, 2, 14, 15, 19, 127, 155, 163, 164, 237, 432, 450, 472, 474.
6. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 496 y 524.
7. - Vid notas 10, 11 y 12.
8. - Vid. supra: Introducción "El Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 y la conclusión de los Tratados".
9. - Vid notas 30 y 35.
10. - Vid notas 52, 53, 54, 55 y 56.

11. - Vid nota 10.
12. - Vid nota 10.
13. - Vid Apéndice II. Documento num. 1. Solidarización del Gobierno español con los principios de la Resolución VI adoptados en la Conferencia Financiera y Monetaria de Bretton Woods de 22 de febrero de 1954 y con las Declaraciones de las Naciones Unidas de 5 de enero de 1945.
14. - Vid Apéndice II. Documento num. 18.
15. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 187 relativo al INGRESO de España en la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (IMCO).
16. - Vid notas 10, 13, 14 y 15.
17. - Vid notas 13, 14 y 15.
- 18.- Vid nota 2.
19. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al publicar en el Boletín Oficial de las Mismas el texto del Tratado. Fórmulas 29 y 39.

Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión.
Fórmulas nums. 15 y 29.
20. - Vid Apéndice II. Documento num. 275. Relativo a la ratificación de la Adhesión" de España al C. I. M. E.
21. - Vid nota 30 .

22. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 62, 70, 98, 164, 184, 201, 208, 261, 284, 345, 368, 450, 512.
23. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 199, 400, 461, 462, 468, 469 y 470.
24. - Vid notas 25, 26 y 27.
25. - Vid Apéndice II. Tratados bilaterales.
26. - Vid Apéndice II. Documento 332.
27. - Vid notas 21 y 22.
28. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 1, 62, 70, 98, 163, 164, 176, 184, 201, 208, 209, 213, 230, 261, 284, 332, 345, 368, 401, 435, 473, 502, 508, 512.
- Vid tambien los relativos a Convenios y Recomendaciones de la O. I. T.
29. - Vid nota 10.
30. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 103, 105, 106, 107, 108, 109, 150, 141, 171, 194, 209, 260, 299, 314, 315, 316, 317, 318, 343, 388, 389, 390, 437, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 453, 454, 455, 456, 457, 459, 462, 464, 466, 467, 468, 470, 471, 482, 483, 484, 485, 487, 488, 493, 494, 504.
31. - Tal es el caso de los Convenios de la O. I. T. nums. 42, 95, 62, 81, 88, 97, 99, 44, 53, 58, 59, 60, 69, 74, 101, 46, 52, 55, 56, 63, 68, 73, 91, 92, 94, 96.
32. - Convenios de la O. I. T. nums. 104, 106, 11, 112, 113, 114, 115, 116, 123, 126, etc.

33. - Vid nota 15
34. - Vid Apéndice II. Documentos num. 18 sobre accesoión de España al Acuerdo Internacional del Trigo.
35. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 1, 18, 3, 53, 81, 93, 96, 100, 109, 113, 117, 118, 119, 127, 128, 138, 151, 155, 160, 161, 164, 176, 179, 186, 187, 181, 193, 195, 199, 205, 210, 211, 221, 225, 227, 232, 236, 265, 269, 275, 289, 298, 323, 334, 337, 353, 354, 366, 376, 385, 414, 425, 427, 435, 439, 463.

36. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 18, 127, 156, 164.

~~37. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 18, 127, 156, 164.~~

37. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 1 (afecta por su naturaleza financiera al art. 10) así como los documentos nums. 2, 18, 19, 127, 156, 163, 164, 237, 432, 450.

Relativos a la competencia económica del Pleno cabe considerar los Documentos nums 19 y 474.

Relativos a la soberanía los documentos nums. 7, 14, 472.

28. - Vid notas 36 y 37.
39. - Vid Capítulo relativo a los "Antecedentes del Decreto 801/1972 de 24 de marzo" los presupuestos y conclusiones expuestas en el Dictamen de 3 de junio de 1970 por la Comisión Permanente del Consejo de Estado y la crítica de los mismos.
40. - No pasaron por las Cortes actos internacionales de derecho convencional realizados por el Estado español tan importantes como:

--El ingreso de España en las Naciones Unidas que tuvo que hacerse por un instrumento de adhesión a la Carta y que no pasó por las Cortes, a pesar de que en la Sesión Plenaria de 20 de diciembre de 1955, el Presidente de las Cortes dedicase unas encendidas palabras de felicitación al Gobierno por la incorporación de España a la Organización de las Naciones Unidas para la Paz y la Seguridad. Sin embargo, y en ello atina Ezequiel Cavaleiro semejante discurso se halla muy lejos y no puede ser considerado, ni puede tener el valor de un informe o dictamen favorable de las Cortes.

-- Tampoco pasó por las Cortes el Decreto de 23 de diciembre de 1955 en virtud del cual se creó la Representación permanente de España en la Organización de las Naciones Unidas y otros órganos de la misma y que claro, va estrechamente conectado con la anterior. Decreto que fue por Ley de 12 de mayo de 1956, convalidado con fuerza de Ley. Sin embargo, en ninguna de ellas se habla de "adhesión" y ni siquiera se hace referencia a la adhesión a la Carta de San Francisco. A pesar de que de conformidad con el artículo 135 del Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas: "Todo Estado que desee ser Miembro de las Naciones Unidas habrá de presentar una solicitud al Secretario General. Esta solicitud irá acompañada de una DECLARACION FORMAL, hecha en un instrumento formal, de que el Estado solicitante acepta las obligaciones consignadas en las Carta". Así como en el artículo 58 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad: "Todo Estado que desee ser Miembro de las Naciones Unidas, deberá presentar una solicitud al Secretario General. Esta solicitud deberá contener la declaración, hecha en instrumento en debida forma de que el Estado solicitante acepta las obligaciones consignadas en la Carta".

No parece dudoso que esta declaración tiene el valor de una adhesión a la Carta, con independencia de que esta adhesión llegue o no a concretarse en una realidad en razón de que el ingreso se halle condicionado a admisión, aceptación, etc. por los Estados miembros de la misma.

-- Tampoco hemos incluido el Decreto de 20 de febrero de 1953 (Boletín Oficial del Estado de 7 de Abril), por el que se creó la Comisión Española de Cooperación con la UNESCO, en la que sin embargo se alude a LA ADMISION DE ESPAÑA EN DICHA ORGANIZACION POR RESOLUCION DE SU ASAMBLEA GENERAL, así como a LA FIRMA DE LA CONVENCION CONSTITUTIVA, todo lo cual, y con independencia de las palabras que se emplean y la terminología usada, tiene necesariamente que entenderse como la publicación de UNA ADHESION.

Hay otros casos que podrían ser enumerados exhaustivamente, como la Adhesión del Estado español al Fondo Monetario Internacional, pero lo que ahora nos interesa es en relación con los casos de adhesión lo siguiente:

- 1º. - Cúales pasaron por las Cortes
- 2º. - Cúales no fueron remitidos a las Cortes españolas.
- 3º. - Las disposiciones jurídicas que dan fundamento a una u otra decisión.
- 4º. - Los procedimientos de Adhesión seguidos tanto en uno como en otro caso, destacando los más frecuentes.

Todo ello al margen, naturalmente de las peregrinas opiniones de Ezequiel Cavaleiro que sirve, jurídicamente hablando, a quien piensa que "en resumen, la adhesión

se ha realizado ordinariamente por medio de un acto unilateral del Gobierno, acto político o de gobierno, y a ella se le pueden aplicar las mismas consideraciones que hemos aplicado a la ratificación.

- 41. - Vid notas 37 y 42.
Vid Apéndice II, Documento num. 9
- 42. - Vid Apéndice II. Documentos nums. 323 y 376
También los relativos a los Convenios de la O. I. T.
- 43. - Suprimida.
- 44. - Vid nota 46.
- 45. - Este principio ha sido conservado en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados en el art. 7, Sin embargo, en el Convenio de Viena la rigidez del principio viene atemperada por las normas recogidas en los artículos 4 y 8.
- 46. - Constitución de la O. I. R., art. 3. - "La conferencia General de los Miembros celebrará reuniones cada vez que sea necesario y, por lo menos, una vez al año; se compondrá de cuatro representantes de cada uno de los Miembros, dos de los cuales serán delegados de gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros.
- 47. - Los procedimientos clásicos para la celebración de los tratados fueron profundamente alterados por el artículo 405 y siguientes del Tratado de Versalles de 1919 relativos a la conclusión de los Convenios de la O. I. T.

48. - Constitución de la O.I.T., art. 19, 5. b): "Cada uno de los Miembros se obligará a someter al convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas.
- 49.- Constitución de la O.I.T., art. 19
50. - Constitución de la O.I.T., art. 19, 5, 2): art. 22
51. - Constitución de la O.I.T., art. 22. Memorias anuales sobre los convenios ratificados: "Cada uno de los miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite.
52. - Vid nota 51.
53. - Vid nota 51.
54. - Constitución de la O.I.T., art. 19, 5, d).: "Si el miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto...."

55. - Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
Art. 8. - "Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado".
56. - Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados.
Art. 14 Constitución de la O. I. T. art. 19, 8, b) y c).
57. - Constitución de la O. I. T. art. 19, 8.
58. - M. Sibert, "Quelques aspects de l'organisation et de la technique des Conférences internationales" R. C. A. D. I., 1934, II, pp. 391-457.
59. - J. F. McMahon "The legislative technique of the I. L. O." B. Y. B., 1965-1966, pp. 1-102.
60. - N. Valticos "Conventions internationales du travail et droit interne". Rev. critiq. dr. int. preve. 1955. pp. 251-288.
61. - Ch. Rousseau, "Droit International Public", t. I, Paris 1970, pag. 118.

En España la Constitución de 11 de diciembre de 1931, preveía, para los proyectos de Convenios de la O. I. T. un procedimiento especial en el párrafo tercero del art. 76 e) según el cual "Los proyectos de Convenio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes.... Una vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada,

para su registro, a la Sociedad de las Naciones".

Sin embargo nada a este respecto registran nuestras vigentes Leyes Fundamentales. Este silencio no deja de ser significativo si tenemos presente que una de nuestras Leyes Fundamentales --- la más antigua de todas --- el Fuero del Trabajo no hace la menor alusión a la O. I. T. ni a sus actividades. La gravedad de este silencio no reside en la redacción primitiva del texto del Fuero del Trabajo, sino en que dicho texto no fuera refundido en 1967, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Estado, máxime cuando en tal fecha, España se había reincorporado a la O. I. T.

62. - Ch. Rousseau, Op. cit. pag. 117 "La plus part des législations internes n'en ont pas moins continue a employer dans cette hypothese le terme de "ratificación", ce qui est une impropriete certaine".

63. - Vid nota 48

64. - Vid nota 31.

III. - SINTESIS

De la relación que figura en el Apéndice II y lo anteriormente expuesto y cuadros adjuntos se desprende un hecho claro que no deja de tener decisiva importancia para entender la intervención de las Cortes Españolas en materia de tratados internacionales en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva y, por tanto, la interpretación que del mismo se ha hecho durante el periodo estudiado. Nos referimos, evidentemente, a todas aquellas formas de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado internacional que no responden, en tanto que procedimiento jurídico-diplomático a la concepción clásica de "ratificación" ni a la noción que de la misma se recoge en el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.

Nos encontramos que fueron remitidos a las Cortes para su ratificación en cumplimiento del artículo 14 numerosos documentos y textos de derecho convencional internacional que de ratificación solo tenían la denominación oficial que se le aplicaba, y que, en ciertos casos se hallan más próximos a la noción de adhesión que a la de ratificación. En esta situación se encuentran

- a) las diferentes formas de adhesión.
- b) Las diferentes formas de aceptación, aprobación y otros casos "sui generis" que no cabe considerar, en el estricto sentido de la palabra como expresiones de ratificaciones típicas, ni adhesiones.
- c) los proyectos de convenios de la O. I. T.
- d) Las diferentes manifestaciones de acuerdos y protocolos entre España y una Organización Internacional.

- e) las "notificaciones" hechas a las Cortes en aplicación del artículo 13, 14, etc.

De acuerdo a estos criterios, podríamos complementar los cuadros confeccionados al tratar de "La Actividad de las Cortes en materia de tratados: desarrollo y evolución de sus intervenciones o evolución de sus actividades", con los siguientes datos:

1. - El procedimiento de aceptación, a mitad de camino entre la ratificación y la adhesión, es, por regla general asimilado al de ratificación (aunque no faltan casos que se aproximan a las adhesiones).
2. - No encontramos en la práctica de las Cortes Españolas la noción de "aprobación". Esto se explica si tenemos presente que en nuestra práctica internacional "ratificación" y "aprobación" aparecen en los instrumentos de ratificación y adhesión como un valor complementario.
3. - Se aplica la denominación a las medidas que las "autoridades nacionales competentes" están obligadas a adoptar respecto a los proyectos de Convenios de la O.I. T. adoptados en el seno de las Conferencias de la Organización y autenticados por la firma del Director de la misma.
4. - También se remiten a las Cortes, para su ratificación, los textos de los Protocolos firmados entre España y una organización generalmente de tipo regional o especial. Protocolos

de no siempre idéntica naturaleza, siendo en ocasiones de auténticos casos de "adhesiones" (o procedimientos emparentados con ella) .

5. - Por último nos encontramos con casos de aplicación del artículo 14 totalmente incomprensible por innecesaria (y un número de casos muy difíciles de tipificar).

Finalmente estos breves y panorámicos esquemas podríamos completarlos con un cuadro en el que se recogieran los siguientes aspectos del problema:

- 1º. - Adhesiones llevadas a cabo en forma varia, pero publicadas en el Boletín Oficial del Estado como una disposición emanada del Jefe del Estado.
- 2º. - Adhesiones que aparecen publicadas en el Boletín Oficial del Estado como "avisos", u otra disposición administrativa de rango inferior.
- 3º. - Adhesiones publicadas en el Boletín Oficial del Estado como "Instrumentos de Adhesión" del Ministerio de Asuntos Exteriores

4º. - Casos análogos a los descritos en el anterior apartado 3º, pero relativos a textos que pasaron por las Cortes.

5º. - Número total de tratados multilaterales que fueron remitidos a las Cortes:

C A P I T U L O N O V E N O

CAPITULO IX: EL DECRETO 801/1972 DE 24 DE MARZO PARA
LA ORDENACION Y SISTEMATIZACION DE LA
ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION EN MATE-
RIA DE TRATADOS INTERNACIONALES: ANTE-
CEDENTES.

En la práctica diplomática, la ratificación ha constituido históricamente el procedimiento tradicional y clásico empleado por los Estados que han participado en la celebración y entrada en vigor de un tratado por ellos negociado. De acuerdo a esta inmemorial práctica constituida la fase o acto que seguía al de la firma del tratado. La ratificación manifestada mediante el adecuado instrumento constituía, pues, el punto de partida para la entrada en vigor del tratado (1).

Así, pues, el procedimiento de la ratificación, tal como ha llegado hasta nosotros es el resultado histórico de una práctica diplomática consolidada y generalizada a raíz de haberse establecido la costumbre de la firma de los textos definitivos por los plenipotenciarios en debida forma acreditados. En otras palabras, mientras los "plenipotenciarios" autentificaban el texto definitivo del tratado "con su firma" y "el sello de sus propias armas" (2), la ratificación era emanación del "soberano" mismo, con independencia de cualquier cuestión de distribución de competencias (3).

Por el contrario, la adhesión ha constituido, en todo momento y circunstancia, el hecho de terceros Estados que no han participado en la negociación de un tratado, sino que son invitados o se les permite a sumarse a un tratado materializado en un texto definitivo en cuya redacción y autenticación no han participado, es decir, "ex post facto".

En este sentido la adhesión ha podido ser definida como "el acto jurídico en virtud del cual un Estado que no es parte de un tratado internacional se convierte en parte del mismo por una declaración hecha de acuerdo a una cláusula del susodicho tratado autorizando este procedimiento" (4).

Como manifestación del "consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado", la adhesión ha sido consagrada por el art. 15 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969, atribuyéndole, como tal, un valor igual y equivalente al de la ratificación.

Este procedimiento ha recibido también el nombre de "accesión" (5). En la actualidad, debemos considerar ambos términos --accesión y adhesión -- como sinónimos, en particular desde que la práctica diplomática ha consagrado, a raíz de las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, la equivalencia de ambas expresiones, rechazando

la interpretación según la cual convenía establecer un "status" diferente para los Estados adheridos y los Estados accedentes.

La accesión en cuanto acto por el cual un Estado se convertía en parte de un tratado, tuvo bajo esta denominación amplia difusión en los siglos XVIII y XIX y bajo esta denominación se reconoce todavía en la actualidad en los países anglosajones al procedimiento de la adhesión (6).

Desde que lo vemos difundirse en el siglo XVIII, se nos presenta como un procedimiento para llegar a ser parte en un tratado practicado de forma diversa, llegando, en ocasiones, a constituir un acto decisivo para la plena eficacia y entrada en vigor del tratado. En este sentido no faltan ocasiones en que no resulta fácil distinguirlo de la "ratificación" (4), en particular si se tienen en cuenta las diferentes formas que a través de su historia adoptado y la manera con que ha sido concebida y entendida la ratificación así como la importancia y alcance que en cada momento se le ha reconocido.

Así, en la práctica de los siglos XVII, XVIII y XIX se "accedía" o se llegaba a ser parte de un tratado en cuya negociación no se había participado:

-- mediante un tratado especial (8)

-) por cambio de declaraciones (9)
- por la simple declaración hecha conforme a una cláusula del tratado que autorizaba este procedimiento. Cláusula que en pasado ha adoptado matices muy variados, pues mientras en ciertos tratados se especifica el nombre de las potencias respecto a las cuales el tratado queda abierto (10), en otras se establece que la adhesión estará condicionada a la aceptación de la misma por los Estados miembros interesados (11), sin que falten ocasiones en que uno de los Estados que han participado en la celebración del Tratado hace constar que lo firma no solo en su propio nombre, sino en el de terceros Estados que formarán parte del tratado. (12)

Tenemos pues el hecho objetivo según el cual, desde el punto de vista formal el procedimiento "adhesión/accesión" no ha constituido un procedimiento uniforme ni unívoco, sino que se ha manifestado de forma variable siguiendo una evolución que marcha paralela a la tendencia que suprime las diferencias entre ambos términos, al compás de la progresiva atenuación de las formalidades contractuales de la adhesión-tratado complementario tan frecuente en el siglo XVIII, que conducen a la forma de adhesión-

acto jurídico unilateral contemporáneo que tiende a identificarse con los acuerdos en forma simplificada.

Resumiendo podemos concretar en tres los procedimientos que en su historia han sido empleados con mayor frecuencia para que terceros Estados llegaran a ser parte en un tratado en cuya negociación no habían participado y que, en cierto sentido constituyen a modo de etapas de su evolución y desarrollo histórico.

1. - Adhesión por tratado especial (13)
2. - Adhesión por canje de declaraciones, es decir, declaración de invitación seguida de declaración de aceptación o adhesión o declaración de adhesión condicionada a la declaración de aceptación o admisión, con frecuencia sometidas tales declaraciones a ulterior ratificación (14)
3. - Adhesión por acto unilateral, hecha de conformidad con una cláusula especial del tratado, hecho por un Estado adherente y dirigida al órgano designado por el tratado del texto auténtico del tratado así como de recibir los instrumentos de ratificación y adhesión y de ponerlo en conocimiento de los Estados ya miembros(15).

Esta es la forma que en la actualidad goza de mayor predicamento y es empleada con mayor frecuencia, hasta el extremo de haberse llegado a concebir la adhesión como la expresión del "ejercicio de una facultad jurídica conferida a terceros Estados de forma expresa por una cláusula especial inserta en el texto del tratado."

Una diferencia esencial separa, por otro lado, la adhesión de la ratificación, y se concreta la firma simple, pero que engloba todas las circunstancias que han dado origen al texto del tratado adoptado como definitivo y declarado como auténtico y con respecto al cual los Estados deben manifestar su consentimiento en obligarse, del que se derivarán para los Estados obligaciones internacionales.

Esta breve exposición de como los hechos se han producido desde una perspectiva histórica, se desprende que nos hallamos frente a los mismos problemas que se presentan cuando estudiamos la evolución histórica de la ratificación, o comparamos los tratados que precisan ser ratificados para su entrada en vigor después de la firma de los mismos, con aquellos otros cuya sola firma es requisito suficiente para comprometer internacionalmente al Estado. En este sentido podemos considerar que, en la misma medida que se admite la existencia de procedimientos "simples"

y procedimientos "complejos" en las formas generalmente admitidas para la manifestación de la voluntad de los Estados para obligarse por un tratado, no existen razones suficientes que impidan pensar que las adhesiones puedan producirse en una u otra forma, en tanto que procedimiento en virtud del cual terceros Estados pueden llegar a ser parte en un tratado (16).

Evidentemente, nada de lo que llevamos dicho se opone a la corriente doctrina que ve en la adhesión un procedimiento que ha ido progresivamente perdiendo su caracter convencional para transformarse en idéntica medida, en un acto unilateral. Semejante punto de vista del que Ch. Rousseau se hace portaestandarte es innegable. Ahora bien, es cierto en la misma medida y razón con que en los últimos tiempos han proliferado los llamados acuerdos en forma simplificada, o lo es también la ratificación, precisamente por la misma libertad de que gozan los Estados para ratificar un tratado o no realizar este acto y que en definitiva imprime a este procedimiento, innegables e inequívocos caracteres de "acto juridicounilateral".

Frente a la corriente doctrinal que identifica el procedimiento de adhesión como acto jurídico unilateral, corriente que, naturalmente se complementa con la llamada caída en desuso del procedimiento tradicional de la ratificación, la doctrina italiana continúa defendiendo, casi unánimemente, la noción que ve en el procedimiento de adhesión un acto de naturaleza contractual.

Ahora bien, sean cuales sean las diferencias que separan ambas corrientes doctrinales lo que no cabe, por ningún concepto, es pretender fijar las diferencias existentes entre uno y otro procedimiento, considerando en un caso sus caracteres de acto jurídico internacional, prescindiendo de toda consideración de tipo interno al tiempo que se opera respecto al otro, con criterios contrarios, para concluir atribuyéndoles diferente naturaleza jurídica. Lo cual es, en principio, contrario a lo dispuesto en el art. 46 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 que reza por igual para los diferentes formas de manifestación del consentimiento de los Estados recogidos en el artículo 11 del referido Convenio.

Ello se pone de manifiesto en la práctica internacional, donde no es difícil advertir como los Estados no han renunciado a la "costumbre" de "adherirse a reserva de ratificación", a pesar de que no esté exento de veracidad la afirmación de que semejante costumbre constituye una práctica que lleva implícita la pérdida de todo significado a la "firma diferida", en cuanto procedimiento especial para hacer extensivo el régimen convencional recogido en el texto de un tratado a Estados no signatarios del mismo (17).

Efectivamente, no faltan casos en que la adhesión, sea cual fuere la denominación que en el pasado se le haya dado, o en la actualidad pretenda imponerse en regimen de monopolio terminológico, se nos presenta como una forma simplificada, mediante la cual los Estados no signatarios de un tratado pueden llegar a ser parte en el mismo (18), lo cual no excluye la existencia de "adhesiones imperfectas" que plantean, tanto desde el punto de vista de la responsabilidad internacional del Estado como de su efectividad interna, los mismos problemas que tienen su origen en las ratificaciones realizadas anticonstitucionalmente, es decir, las efectuadas sin tener en cuenta la norma general del art. 46 del Convenio de Viena, y en particular las relativas a tratados cuyo contenido se refiere a materias declaradas constitucionalmente como de competencia reservada a la Ley y la distribución constitucional de competencias ya sea funcional o inorgánica, reclama, en una u otra manera la intervención del legislador.

Esto nos obliga a tener en consideración la existencia de casos de adhesión que presentan los mismos caracteres y exigen pareja tramitación que la "ratificación" en cuanto procedimiento complejo para la manifestación de la voluntad del Estado en obligarse o llegar a ser parte en un tratado. Procedimiento que no puede realizarse "uno actu" por impedirlo la materia misma objeto del tratado, que reclama la intervención de las de un órgano del Estado. (19)

A primera vista, podría suponerse que, cuando un Estado o un Gobierno acuerda adherirse a un tratado ya existente, ha cumplimentado, de antemano y previamente, todos los equisitos prescritos por su Constitución o sus Leyes Fundamentales . Así, de la misma forma que pensamos en la inocuidad o imperfección de la ratificación, en tanto que innecesaria, cuando no se produce el inexcusable requisito de la firma previa por el representante del Estado acreditado en debida forma por los "plenos poderes", debemos pensar que, la adhesión resulta anticonstitucional si las normas constitucionales no han sido respetadas de conformidad al art. 46 del Convenio de Viena.

En 1927, en la S. D. N. , fue ampliamente discutida la cuestión de si se debían admitir tales reservas o si se debería declarar inaceptable toda adhesión bajo reserva de ratificación y exigir del Estado que desea adherirse, que previamente se pusiera "en regla" con lo constitucionalmente escrito por su legislación interna. Dicho examen condujo a una decisión favorable al procedimiento de la "adhesión bajo reserva de ratificación", decisión en la que se tuvieron en consideración razones que abundaban a favor de "su reconocida utilidad práctica" en virtud de:

- a) Ciertos Gobiernos no pueden adherirse inmediatamente a una operación internacional que estiman del mismo interés, sin necesidad de tener que esperar

la reunión de la Cámara, dando de este modo, con la máxima rapidez, la expresión de su interés y aprobación.

- b) Otros, después de negociar y adoptar el texto, dejan pasar el plazo de la firma para acogerse a la cláusula de adhesión.

Por otro lado, la "firma" y la "ratificación", tan diferentes en cuanto formas de manifestación del consentimiento de los Estados para obligarse definitivamente por un tratado, tienen, sin embargo, una característica común; se producen entre Estados que han tomado parte desde su comienzo en el proceso generador del tratado. Frente a estos procedimientos nos encontramos con la "adhesión", gracias a la cual, un Estado que originariamente ha sido por completo ajeno al proceso formativo del tratado, puede llegar a ser parte del mismo, con posterioridad a la fijación definitiva o autenticación del texto del tratado mediante firma.

El procedimiento de la "adhesión", presenta, respecto a las demás formas de manifestación del consentimiento de los Estados en obligarse por un tratado internacional, que recoge el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, analogías y diferencias características.

Respecto a la "ratificación", la "adhesión" supone las siguientes analogías:

- a) Como la ratificación, la adhesión, emana, por regla general, del órgano supremo de las relaciones internacionales del Estado, es decir, del propio Jefe del Estado y sigue o reclama, desde el punto de vista del derecho constitucional, idéntica tramitación que la prevista para la ratificación, cuando las materias objeto del tratado son de la competencia reservada al legislador.
- b) Como la ratificación se materializa diplomáticamente en un "instrumento diplomático", "instrumento de adhesión", destinado a ser objeto de la misma tramitación jurídico-diplomática que el depósito de los instrumentos de ratificación en los tratados multilaterales.
- c) Al igual que la ratificación la adhesión produce el efecto de comprometer y obligar internacionalmente al Estado a partir del momento del depósito o comunicación del Instrumento de adhesión.

Sin embargo, la adhesión presenta con relación a la ratificación, las siguientes diferencias:

- a) A diferencia de la ratificación, la adhesión no presupone la firma del acuerdo por los plenipotenciarios del Estado adherente.
- b) Mientras que la ratificación depende exclusivamente del Estado que ratifica, la adhesión se halla subordinada a la promesa colectiva y a la voluntad de los otros estados, cuales son:
 - 1. - la cláusula de adhesión.
 - 2. - la admisión
 - 3. - las obligaciones contraídas como miembro de una Organización Internacional.

Evidentemente, ocurre que, este procedimiento, llámesele como se le llame, situa al Estado que lo utiliza en idéntica situación jurídica que el Estado ratificador. (20)

De esta forma ocurre que, en la práctica diplomática se ha desarrollado la concepción de que "la notificación de su adhesión" convierte prácticamente en parte contratante en el tratado al Estado adherente. Es, en este sentido, como paulatinamente, se ha llegado a atribuir a la adhesión los mismos efectos que los de la

ratificación. Sin embargo, no debemos olvidar que no es menos cierto que es en nombre de un Estado signatario que la ratificación es otorgada, quedando la adhesión para los no signatarios.

Por otro lado, la "adhesión" como la "firma plena" o ejecutiva puede realizarse en un solo momento procesal (21). No obstante, a diferencia de la firma definitiva, la adhesión se materializa en un documento diplomático distinto al del tratado mismo, el llamado instrumento de adhesión destinado a seguir un trámite idéntico al del instrumento de ratificación.

Con respecto al procedimiento de la "aprobación" y de la "aceptación" la adhesión ofrece las mismas analogías y diferencias que presenta respecto a la ratificación. (21 bis)

Conviene, no obstante, señalar el hecho que, si por excepción, un tratado previese la posibilidad de la aprobación o ratificación no precedida de la "firma simple" y si la adhesión no se hallase subordinada a condiciones que no se producen en los casos del procedimiento de "aprobación, ambas formas de manifestación del consentimiento de la voluntad del Estado para obligarse por un tratado, tendería a identificarse.

FORMAS DE LLEVARSE A CABO EN LA PRACTICA ESPAÑOLA
LAS "ADHESIONES" Y OTRAS FORMAS DE MANIFESTACION
DEL CONSENTIMIENTO QUE NO RESPONDEN A LOS CARACTERES
TRADICIONALES DE LA RATIFICACION.....

El propio Consejo de Estado al examinar conjuntamente la intervención de las Cortes y la fórmula utilizada por el Consejo de Ministros al realizar el casto internacional de la Adhesión de España a un Tratado, distingue cinco tipos diferentes:

1. - La adhesión tiene lugar sin intervención alguna de las Cortes, anteponiéndose la letra del art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado al espíritu y derecho estricto del art. 14 de su Ley Constitutiva. La forma de esta práctica, cada vez menos frecuente, ha consistido en el depósito internacional del correspondiente instrumento de adhesión y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, como Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores a efectos de su conocimiento en España.

2. - Otro tipo todos aquellos casos en que la adhesión, acto internacional, tenía lugar en la misma forma indicada anteriormente, pero habiendo precedido en las Cortes dictamen "favorable a la ratificación". Este es el supuesto normal de las adhesiones remitidas a las Cortes como ya hemos tenido ocasión de contemplar y el Consejo de Estado estima que en esta forma late un grave incongruencia, puesto que las Cortes dictaminan sobre un acto jurídico irreal, a partir

de una ficción, es decir, concebir las adhesiones bajo el supuesto de una ratificación que no es posible, puesto que difícilmente puede ratificarse lo que todavía no es un hecho. Así, lo que realmente se lleva a cabo, la adhesión, es diferente de lo dictaminado, la ratificación.

Para el Consejo de Estado, si por hipótesis, el orden cronológico se alterase y el dictamen de ratificación siguiese a la adhesión como acto, la incongruencia persistiría porque se dictaminaría sobre algo en que no ha lugar -- la ratificación de una adhesión --. Para el Consejo de Estado la prueba de ello se encuentra en que la Jefatura de Estado no emite instrumento alguno en tal sentido, salvo rarísimas excepciones como el Instrumento de 18 de marzo de 1966 relativo al C. I. M. E.

3. - El tercer tipo abarca casos bastante infrecuentes en que a la adhesión realizada en la forma indicada, precede en las Cortes dictamen favorable a la ratificación de la adhesión.

A primera vista podría parecer que esta fórmula responde a la adhesión bajo reserva de ratificación. Ahora bien, dicho procedimiento exige que el adherente haga constar la pendencia de los efectos del acto de adhesión respecto a la ratificación ulterior. Sin embargo, en los casos conocidos de la práctica española, el dictamen de la ratificación de la adhesión precede a la adhesión misma, y por lo tanto, cuando este acto tiene lugar no se somete a condición alguna

ni se emite despues ningún instrumento de ratificación. Se trata, por lo tanto, de una fórmula que cabe asimilar a la anterior sin perjuicio de que la duplicación de los términos - adhesión y ratificación - agrave la consecuencia lógica.

4. - "En muy raras ocasiones, las Cortes han dictaminado en favor de la adhesión". Fórmula ésta perfectamente coherente con el procedimiento seguido, puesto que se pronuncia sobre el acto mismo y con anterioridad a su realización, como es propio de un Dictamen. Sin embargo, éste no debería apoyarse en la mención del art. 14 de la Ley de Cortes porque él sólo se atribuyen competencias consultivas en el supuesto de la ratificación y, según queda expuesto más atrás, el significado de este término no puede ni debe deformarse hasta abarcar institución tan distinta como la adhesión.

5. - Corresponden el quinto tipo aquellos supuestos en los que la adhesión se "autoriza" o "aprueba", mediante una norma interna, usualmente Decreto-Ley, del que las Cortes son informadas en virtud del art. 13 de su Ley Constitutiva y no del art. 14." En estos casos se ha salvado la duda que, sobre la eficacia interna de la adhesión, mediante una norma de urgencia que se aparta del sistema tradicional español de incorporación automática al propio ordenamiento del Derecho internacional convencional, sustituyéndolo por el de la conversión en derecho interno mediante una norma

paralela de rango legal. Para el Consejo de Estado el sistema es lógicamente coherente y técnicamente adecuado, si bien en España anómalo y susceptible de fraccionar la práctica en cuanto a las relaciones entre el Derecho internacional y el interno.

Sin embargo, el Consejo de Estado en su Dictamen de 3 de junio no tiene en cuenta que podríamos establecer un grupo particular de adhesiones "sui generis" sobre la base de considerar como tales los casos de ratificación de Convenios internacionales adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, respecto a los cuales se ha seguido un procedimiento análogo o muy semejante en su apariencia, al establecido, para los proyectos de convenios de la O.I.T., en el art. 76 de la Constitución de 11 de diciembre de 1931.

Todo ello sin tener en consideración las particularidades específicas que presentan los casos de aceptación y aprobación de toda clase de Acuerdos internacionales adoptados en el seno de una Organización Internacional.

Evidentemente para el Consejo de Estado en su dictamen de 3 de junio de 1970, el panorama de la práctica española en esta materia es notoriamente confuso y viene caracterizado por la presencia de una serie de formas para-constitucionales que desarticulan el proceso de formación - controlada - y manifestación de la voluntad

estatal al configurar al margen de la vigente legislación fundamental y ordinaria una ratificación ad usum internum ajena completamente al acto internacional de este nombre y entremezclada con otras instituciones internacionales.

Ahora bien, si prescindimos de consideraciones críticas, sobre la notoria confusión de la práctica española, y en lugar de limitarnos a describir los tipos más característicos, pretendemos buscar los orígenes de un panorama de manifiesta confusión, que nadie niega, cabría, sistematizando la forma de llevarse a cabo las adhesiones en la práctica española establecer el siguiente cuadro:

- I. - La adhesión se produce en aplicación de las facultades que a la Jefatura del Estado atribuyen las leyes de 1938 (30-I) y 1939 (8-VIII).
- 1) Hasta la Ley Constitutiva de las Cortes (22)
 - 2) Desde la Ley de Cortes hasta la Ley de Regimen Jurídico de la administración del Estado (23)
 - 3) Desde 1957 hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Estado.
 - 4) Desde 1967 hasta el Decreto del Mº de AA.EE. de 24-III-1972.

II. - La adhesión se produce en aplicación del art. 13 de la Ley de Cortes mediante Decreto-Ley de la Jefatura del Estado que se publica en el B.O. del E., y del que se envía, despues, copia autorizada a las Cortes para su conocimiento.

- 1) Conforme a la redacción de 1942 (24)
- 2) Conforme a la redacción de 1967 (25)

III. - La adhesión se produce en aplicación del art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.

- 1) Sin intervención de las Cortes y con la cobertura de las leyes de 1938 y 1939 en cuanto la Presidencia del Gobierno está vinculada como la Jefatura del Estado, de forma vitalicia a la persona de Francisco Franco Bahamonde. Su publicación en el B.O. del E. se hace como Decreto del Mº de AA. EE. (26)
- 2) Con intervención de las Cortes que se pronuncia a favor por:
 - a) simple dictamen favorable del texto del Convenio (27)
 - b) dictamen favorable a la "ratificación de la adhesión" (28)

- c) dictamen favorable a la "adhesión" (29)
- d) dictamen favorable a su "ratificación" (30)

Se publica en el B.O. del E. como Decreto del
Mº de AA.EE.

IV:- La adhesión se produce en aplicación del art. 14 de la Ley de Cortes, previo acuerdo del Consejo de Ministros en virtud del art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.

- 1) Se publica en el B.O. del E. como "Instrumento de ratificación de la Jefatura del Estado" (31)
- 2) Se publica en el B.O. del E. como Decreto del Mº de AA.EE. (32)

Considerada la cuestión desde esta perspectiva es evidente, que en cualquiera de los supuestos de adhesión con intervención de las Cortes, esta tiene lugar por acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros y en razón de las competencias que le confiere el art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado. De donde no cabe pensar en una hipotética contradicción entre el art. 14 de la Ley de Cortes y el 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.

Si cabe, por el contrario pensar en una incorrecta aplicación del art. 10, 5 de la Ley de referencia, cuando con ello se lleva a cabo la adhesión de España a tratados o convenios internacionales en los que se regulan materias de competencia reservada al legislador y reclaman por tanto, para su ejecución y aplicación interna medidas de orden y rango legal.

El problema, naturalmente, no habría tenido lugar, si hubieran sido únicamente las Cortes el órgano cuya intervención no se estima necesaria, dado que la suprema potestad de dictar normas jurídicas de aplicación reside en la persona del Caudillo. Sin embargo, no debemos perder de vista la forma en que las adhesiones que no pasaron por las Cortes, fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado, es decir, como Decretos del Ministerio de Asuntos Exteriores, con lo cual se habría llegado a desconocer en donde reside el poder legislativo y a prescindir de la jerarquía de leyes que gobierna nuestro ordenamiento jurídico.

Ello explica la frecuencia con que se recurre al art. 13, única vía para evitar la aplicación de las prerrogativas que al Caudillo otorgan las leyes de 30-1-38 y 8-VIII-39 en la esfera del Derecho convencional internacional.

1. - Según el Diccionario "ratificación" es la acción o efecto de ratificar o ratificarse que consiste en aprobar o confirmar una cosa que se ha dicho o hecho, dándola por verdadera o cierta. En estrecha relación semántica con la ratificación, encontramos igualmente el vocablo francés de "ratihabición" o declaración de la voluntad de uno aprobando o confirmando un acto que otro hizo por el. Tenemos pues, expresadas aquí, dos ideas: la primera consiste en aprobar o confirmar algo realizado por uno mismo; la segunda consiste en una declaración de voluntad, en virtud de la cual se hace propio, lo que otro hizo por el o en su nombre.

Evidentemente, si reconocemos que la palabra "ratificar", deriva del latín medieval y del latín decadente del Bajo Imperio, es precisamente en la Edad Media, donde hay que ir a buscar la historia y peripecia jurídica inicial de la ratificación.

La ratificación se nos presenta en principio con tres atributos característicos:

- a) Tiene la función de hacer válido algo.
- b) Parte de la diferenciación de un sujeto que ratifica y un agente que lleva a cabo el acto sujeto a ratificación.
- c) La existencia de una irregularidad en el acto llevado a cabo por el agente.

Aquí acaban las vertientes y datos que se desprenden de la etimología de ratificación con la nitidez suficiente para ser atendidos por el derecho positivo. A partir de aquí, para todos aquellos aspectos que más interés presentan en el plano del derecho, nos esforzaríamos en vano de sondear su contenido. No

es posible deducir ninguna indicación, por imprecisa que sea, sobre el efecto de la ratificación, el órgano competente para ratificar el carácter del acto sometido a esta formalidad.

Por otro lado resulta que la ratificación ha variado con las construcciones del derecho positivo. Lo cual explica que la ratificación presente en derecho internacional elementos que no siempre coinciden con los que ofrece en el derecho interno.

La divergencia entre sistemas se manifiesta, en primer lugar, con relación a la naturaleza de los actos sometidos a ratificación.

Otra diferencia se refiere al titular de la obligación. Todo ello aparte, la ratificación de derecho internacional se corresponde con la de derecho interno en cuando a ambos casos se produce como un acto procesal de un procedimiento fundado sobre la diferenciación entre el órgano ratificador y el órgano-agente y tiene, por fin una función de "validación".

Hasta el siglo XVIII, la ratificación era un acto de pura forma, en virtud del cual una vez redactado un tratado, un soberano confirmaba, o finalmente ratificaba, los plenos poderes anteriormente concedidos a su representante para negociar el tratado.

No constituía entonces una aprobación del tratado propiamente dicho, sino una confirmación de que al representante se le había conferido la facultad de celebrarlo ; por lo cual el soberano debía ratificar los plenos poderes de su representante si se hallaban en debida forma.

sidera desorbitada la idea de considerar la necesidad de la ratificación como norma general. Máxime si tenemos presente que es excepcional que en los tratados celebrados en debida forma, se guarde silencio total al respecto, y es muy reducido el número de casos que han de regirse por una norma general. Si se presume que la norma general es que la ratificación es necesaria salvo cuando expresa o implícitamente esté excluida, han de hacerse demasiadas excepciones a la norma, para que concuerde con la práctica moderna, con lo cual el número de casos a los que se aplicaría la norma general tendería de igualarse, cuando no a quedar por detrás de los casos de excepción. De donde que el resultado práctico de considerar la ratificación como norma general o la contraria, esto es, que la ratificación no es necesaria sino cuando así lo acuerden expresamente las partes, no es de gran importancia. En particular habida cuenta que lo que entendemos como ratificación ha variado y su definición ha cambiado en más de una ocasión. Un somero repaso de su devenir histórico nos revela que en sus comienzos representa una práctica que de abajo a arriba, se manifiesta en todos los niveles de la pirámide feudal a través de las llamadas "confirmaciones" que los señores a instancia de sus vasallos, otorgan para mayor seguridad, firmeza, estabilidad, etc. de los pactos, avenencias, posturas, foros, etc. concluidos o convenidos por sus propios vasallos entre sí o un vasallo con un alienígena. Posteriormente, en el momento de la "recepción del Derecho romano" o comun los juristas desarrollan la teoría que acabará por imponerse con la necesidad de esta "confirmación" otorgada por los Príncipes terrae cuando el acto que se confirma o ratifica propugna una validez de general aplicación. Esta será la noción de ratificación que los Príncipes de la moderni-

dad herederan de la Baja Edad Media, para aplicarla en las relaciones con otros Príncipes soberanos. Esta concepción de la ratificación concebida bajo los módulos privatísticos del medievo, es decir como la confirmación del mandante del acto ejecutado por su mandado, constituirá el eje de la teoría del mandato desarrollada por Hugo Grocio, como formalidad indispensable para la validez del acto. Posteriormente, en el transcurso del siglo XVIII se convierte, probablemente gracias a la costumbre de incluir la premesa de ratificación en los plenos poderes, en un procedimiento puramente formal, aunque necesario, para la validez del tratado, en cuanto significaba la probación del acto del enviado. Pero lo que ha de pesar en la noción a lo largo del siglo XIX constituirá la concepción clásica de la ratificación que hará propia el Estado constitucional serán las doctrinas expuestas y desarrolladas en el siglo XVIII por Bynkershoek y sus continuadores. Con el apogeo y desarrollo del Estado constitucional la ratificación recupera nuevamente su condición de procedimiento necesario para la creación del vínculo obligatorio emanado de un tratado. La premesa de ratificación es sustituida en los plenos poderes por una reserva relativa a la necesidad de la ratificación, no solo de la firma del negociador sino de la totalidad del texto del proyecto de tratado, establecido en comun por los negociadores. Finalmente, en los comienzos del siglo XX, se difunde la costumbre de la renuncia tacita o expresa a la formalidad de la ratificación hasta el extremo que se ha podido llegar a defender la tesis de que la ratificación no era necesaria, a no ser que no hubiera sido expresamente prevista. Son evidentemente, estas las nociones que determinan las decisiones de la C. D. I. y la redacción de los preceptos que en el Convenio de Viena regulan el procedimiento de la ratificación.

El vocablo "ratificación", según se indica en la definición dada en el art. 2, se emplea a lo largo de todo el Convenio de Viena, exclusivamente en el sentido de ratificación en la esfera internacional.

Desde luego, la "ratificación", como aprobación parlamentaria de un tratado conforme al derecho interno está relacionada con la ratificación en el plano internacional, ya que sin ella se carecería de la autorización constitucional necesaria para ejecutar el acto internacional de ratificación.

Sin embargo, la ratificación internacional y la ratificación constitucional de un tratado son actos de procedimientos distintos que se llevan a cabo en dos esferas diferentes. A esto debe sumarse que la ratificación es una noción moderna que el Estado ha heredado de la Edad Media.

Alianza de Aragón y Castilla contra Navarra (1179):

"Ut autem predicta concordia et pactum firmissime inter eos rata et stabilis omni tempore permaneat federuntsibi inuicem hominum et iurarerunt super sacrosancta Evangelia quatuor. Et quicumque eorum alteri dictas conueniencias et pacta non attendet, esset traditor et aleuossus, fide mentitus atque periurus."

"Hoc idem iurauerunt, ex parte regis Castelle, Petrus de Araziuri, Gomez Garsie, alferiz regis, Tello Petri; ex parte regis Aragonum iuraverunt hoc idem Sancius de Orta, maiordomus regis, Artaudus de Alagon, alferiz regis, et episcopus Petrus Cesaraugustanus hoc idem affirmavit in sua ueritate."

Ratificación de una composición hecha por los Consejos de Cuellar y Peñafiel sobre términos. (Palencia, 30 de noviembre de 1207);

"(Christus alfa y omega) per presens scriptum notum sit omnibus tam presentibus quam futuris quod ego adelfonsus dei gratia Rex Castelle et Toleti, concedo, roboro pariter et confirmo illam compositionem quam fecerunt concilium de Collar et concilium de Pennafidel super contentione que inter ipsa concilia super terminus uertebatur.

Facta carta apud Palenciam, rege, exp., era M^a CC^a XL^a quinta ii kalendas Decembris. Et ego Rex A., Regnans in Castella et Toletto, hanc cartam quam fieri, manupropia roboro et confirmo."

J. González, El Reino de Cast.... t. III, doc. 909, p. 592:

"En propter ego Aldephonsus, Dei gratia rex Castellae ac Toleti, ad preces et rogatum utriusque concilii, hanc chartam auenentiae supradictae concedo et mei sigilii, numimine roboro et confirmo, mandans districte et praecipiens ut rata et stabilis omni tempore perseveret."

Carta de ratificación por la Junta de Obanos de lo convenido con el Gobernador de Navarra (31 de agosto de 1299):

"Sepan quantos esta presente catca veran e odran que nos... (sigue la relación de los "sobrejuntores"...)
(conseillers de...) por nos e por todos los infanzones que son de la dicha comarca de Obanos todos ensemble, seyendo plegados, segunt que costumbre habemos, todos los de las cinco comarcas sobre dichas, por nos e por todos los infanzones que son de la dicha junta de Obanos.

Otorgamos, loamos, confirmamos todas aquellas cosas e combenencias que los nuestros procuradores e conseillers que embiamos a Estella a la Cort general, que fue lunes dia de sant Lorenz (=10-VIII) que agora postremerament passo con la nuestra procuración ("plenospoderes"?) ficiéron con el noble, honrado e sabio varon don Alfonso de Robray, Governador de Navarra (por el rey Felipe I de Navarra=IV de Francia) segunt que en las cartas partidas por A B C, escriptas por mano de Miguel Garceiz, notario de la Cort e seilladas con el seillo nuestro de la junta e con los seillos de los prelados e de los ricoshombres, más plenamente se contiene. E que non vengamos por nos ni por otros, contra eillas ni ninguna deillas, en ninguna ni en alguna manera en ningun tiempo del mundo, mas que sean firmes, estables e valederas por todos los tiempos, por nos e por todos aquiellos que vernan empues nos."

"Et rogamos a Frances Guillen, notario publico en la Corte de Navarra, que eill, de todas estas cosas sobre dichas faga publico instrumento.

De todo esto que sicho es de suso, son testigos e oidores, qui fueron presentes en el lugar e por testigos se otorgaron: don Martin Ibainnes dAriz, alcalde mayor de Navarra(dos)....caballeros;(cuatro)....escuderos. E yo, Frances Guillem, Notario Publico en la Cort de Navarra, fui present a las cosas antedichas: e por rogaria de los sobrejunteros e conseillers sobre dichos escribi este publico instrumento con mi propia mano e fici en eill este mi signo acostumbrado en testimonio de las cosas sobredichas. Et por todas estas cosas sobre dichas e cada una deillas sean firmes e valederas e non viengan en dubda en ningun tiempo del mundo, nos

los sobredichos sobrejunteros e conseillers ponemos el siello de los infanzones de la Junta de Obanos, con el cual nos usamos seillar, en esta present carta. Todo esto fue hecho lunes postremero dia de agosto anno Domine 1299 (ed. YANGUAS, Dic. de antig. de Navarra, I, 291-295). "

Capitulaciones entre los Reyes Católicos y el Alcaide Albulcacin El Muleh, en nombre de Boabdil, Rey de Granada, para la entrega de esta ciudad (Real de la Vega de Granada, 25 de noviembre 149) (gueron confirmadas por los Reyes Católicos por Privilegio rodado de 30 de diciembre de 1492.):

"Nos el Rey e Reyna de Castilla, de Leon, de Aragon, de Secilia, etc., por la presente seguramos e prometemos (P. añade: por nuestra fe e palabra real) de tener e guardar e cumplir todo lo contenido en esta capitulación, en lo que a nos toca e incumbe, realmente e con efecto, a los plazos e terminos, e segund e en la manera que en esta capitulación se contiene, e cada cosa e parte dello sin fraude alguno. E por seguridad dello mandamos dar la presente firmada de nuestros nombres e sellada con nuestro sello. "

2. Artículos adicionales al Tratado de la cuádruple alianza ajustado entre España, Inglaterra, Francia y Portugal el 22 de abril de 1834: firmado en Londres el 18 de agosto de 1834:

"Art. IV. Los anteriores articulos tendran la misma fuerza y efecto que si estuviesen insertos literalmente en el Tratado de 22 de abril de 1834. Debiendo ser considerados como parte del mismo, y serán ratificados y

sus ratificaciones canjeadas en Londres en el término de cuarenta días, o antes si fuere posible.

En fe de lo cual, los respectivos plenipotenciarios lo firmaron y sellaron con el sello de sus armas."

Concordato entre S. S. el Papa y S. M. la Reina de España firmado en Madrid a 16 de marzo de 1851:

"Art. XLVI. - El canje de ratificaciones del presente Concordato se verificará en el término de dos meses, o antes si fuere posible.

En fe de lo cual, nos los infraescripto plenipotenciarios hemos firmado el presente concordato y sellandole con nuestro propio sello en Madrid a 16-III-1851."

3. - Concordato con la Santa Sede de 27-VIII-1953:

"Ley de excepciones rango, por haber sido pactada entre dos Estados Soberanos".

Convenio adicional (al Concordato) firmado en Roma el 25 de agosto de 1859:

"Art. XXI. - El presente Convenio, adicional al solemne y vigente Concordato, celebrado el 16 de marzo de 1851, se guardará en España perpetuamente como Ley de Estado, del mismo modo que dicho Concordato.

"Art. XXII. - El canje de ratificaciones del presente Convenio se verificará en el término de tres meses o antes si fuese posible."

4. - A. Verdoss, Dº I. P. pag. 126:

"a) La doctrina jurídico-internacional reconoce, en términos generales el principio "Pacta tertiis nec nocent nec numero 7 de 25 de mayo de 1926 (intereses alemanes en Alta Silesia polaca "Un traite ne faite droit qu'entre les Etats qui y sont parties)." Esta regla es consecuencia del principio de fidelidad contractual, por cuya virtud solo las partes entre si están vinculadas por lo que ellas acordaron. Sobre esta base, no cabe pues, que de un tratado surjan derechos y deberes para terceros Estados. Sería posible, en cambio, que otros preceptos de D. I. asociasen a un tratado consecuencias para terceros.

Efectivamente, la práctica internacional nos muestra tratados en los que se conceden derechos a terceros estados.

Cláusulas de esta índole son, en primer término, las cláusulas de adhesión en los convenios abiertos, puesto que se confieren a los Estados invitados el derecho de unirse al tratado.

5. - Acta principal del Congreso de Viena firmado el 9 de junio de 1815:

" Art. CXIX. Todas las potencias reunidas en el Congreso, así como los Príncipes y Ciudades Libres que concurrieron a los arreglos especificados y actos confirmados en el presente tratado general, son invitados a prestarle su adhesión."

Declaración de las potencias para la abolición
del comercio de negros firmado en Viena el 8 de
febrero de 1815:

"Comunicando esta declaración a Europa y a todas
las naciones cultas de la tierra, dichos plenipotencia-
rios esperan que estimularan a los demás gobiernos,
y particularmente a los que prohibiendo el comercio
de negros han manifestado las mismas máximas, a
sostenerlo con su dictamen en un asunto cuyo logro
será uno de los más dignos monumentos del siglo que
lo ha promovido y le habrá dado fin gloriosamente."

Accesión de España al Acta del Congreso de Viena.
Firmado en París el 7 de junio de 1817:

"Invitado amistosamente su Majestad Católica por...
a acceder al tratado concluido a consecuencia del
Tratado de París de 30 de mayo de 1814....y su dicha
Majestad Católica, despues de habérsele comunicado,
tanto el mencionado tratado comun de 9 de junio como
los tratados, convenios, declaraciones, reglamentos
y otros actos que se citan en el artículo 118 y están
unidos a dicho instrumento general, queriendo dar a
su Majestad el Emperador de Austria todas las pruebas
de confianza y amistad posibles, revistió al efecto con
sus plenos poderes apara que a su nombre forma-
lizase el acta de esta accesión; el cual declara en con-
secuencia que su Majestad Católica accede por el presente
instrumento a los citados tratados....."

El presente acta de accesión se ratificará en los dos
meses siguientes a la entrega del acta de aceptación,

y antes que expire dicho término se procederá al canje de instrumentos de ratificación de la adhesión por una parte y de la ratificación de la aceptación de la otra parte, cuyos instrumentos se expedirán por duplicado, debiendo servir el uno de título entre las partes accedentes y aceptantes y reunirse el otro al tratado general de 9 de junio de 1815, depositado en Viena".

Adhesión de España a la Santa Alianza, 4 de junio de 1819:

"Protocolo de la Conferencia de Londres de 3 de febrero de 1830 entre Gran Bretaña, Francia y Rusia, relativo a la independencia de Grecia:

"Art. XI. Las tres Cortes se reservan el convertir las presentes estipulaciones en un Tratado formal, que se firmará en Londres, considerándose ejecutivo el 6 de julio de 1827 y se comunicará a las otras Cortes de Europa, con la invitación de acceder a el, si lo juzgan oportuno. "

Tratado celebrado en Londres el 8 de mayo de 1852 fijando el orden de sucesión a la corona de Dinamarca, y Acta de adhesión de España firmada en Madrid a 5 de diciembre de 1852:

"Y las Altas Partes Contratantes, habiéndose reservado por el artículo IV (Art. IV. Las Altas Partes Contratantes se reservan el hacer llegar el presente Tratado a conocimiento de las demas Potencias, invitándolas a acceder a el) de dicho Tratado.....han hecho dirigir

esta invitación a su Majestad Isabel II, Reina de las Españas, y Su dicha Majestad, despues de haber tenido conocimiento de dicho Tratado y en virtud de esta invitación, se ha dignado hacer expedir Plenos Poderes en buena y debida forma en favor dey le ha autorizado, una vez revestido del caracter de su Plenipotenciario, a declarar en su Real Nombre, que su Majestad la Reina de las Españas accede formalmente por la presente Acta al Tratado arriba inserto.

En fe de lo cual, el infraescrito, en virtud de sus Plenos Poderes y en nombre de la Reina Su Augusta Soberana, ha firmado la presente Acta de accesoión y ha puesto en ella el sello de sus armas...."

Acta de aceptación:

"Habiendo su Majestad la Reina de España accedido por un Acta firmada en Madrid el 5 del corriente, y con respecto al rey de Dinamarca, al Tratado celebrado en Londres el 8 de mayo de 1852, este Soberano..... ha autorizado al infraescrito.....a declarar en su Real nombre que su Majestad acepta formalmente por la presente Acta, el Acta de accesoión de su Majestad Católica.

En fe de lo cual, el abajo suscrito en virtud de orden y en nombre del Rey, su Augusto Soberano, ha firmado la presente Acta de aceptación y la ha sellado con el sello de sus armas."

6. - AKEHURST: "accessión has the same effects as signature and ratification combined". Y McNAIR constata que en la práctica inglesa "an accession does not require ratification and is regarded as constitutionally equivalent to ratification."

7. - Fragmento del "Journal de ma Vie" del Marques de Bassom-Pierre sobre su embajada en Madrid y la ratificación del Tratado de Madrid de 1621:

"abril. El martes hice un amplio despacho al rey, al señor condestable de Luynes y al señor Puisieux para darles cuenta de toda la negociación y para enviarles el tratado de Madrid, lo que hice por medio del señor Cominges.

El miércoles 28 de abril salí de Madrid como si fuese de regreso a Francia y fui a pasar la noche en la Torre Estuvimos tres días en Cognac y luego el Rey me envió a Paris para ratificar con el señor Canciller, que habia quedado alli, varios tratados y acuerdos concluidos con España. Lo que hicimos con el señor Marqués de Mirabel que había recibido poder especial para ello. (La ratificación fue hecha en 24 de junio).

Nos mandó(la Reina) que nos sentáramos a consejo y manifestó que acababa de recibir un tratado concluido a espaldas suyas, por su Embajador de Fargis. Hizo que nos lo leyese M. de Herbault. Lo encontramos tan mal concebido tan mal planteado y razonado, tan vergonzoso para Francia, tan opuesto a la Liga, tan perjudicial para los Grisonos, que, aunque en un principio estábamos persuadidos de que se había hecho por orden del Rey y que para calmar a sus aliados quería dar a entender que se habia procedido sin su consentimiento, llegamos luego a creer que, efectivamente, se habia concluido sin orden suya.

Esta convicción nos movió a aconsejarle que no lo aceptase ni ratificase, de igual manera que no se ratificaron

el de Ocaña, chapuceado por el mismo ministro y el que hizo en Roma el Comendador de Sillery. "

Declaración entre Inglaterra y Francia acerca de Egipto y Marruecos firmada en Londres el 8 de abril de 1904:

Artículos secretos:

"III. - España deberá dar previamente su adhesión formal a las disposiciones de los artículos 4º y 7º de la Declaración de este día y comprometerse a cumplirlas.

"IV. - Si España, al ser invitada a adherirse a las disposiciones del artículo anterior, creyera deber abstenerse, el arreglo entre Francia y la Gran Bretaña, tal y como resulta de la Declaración de este día, no dejaría por eso de aplicarse inmediatamente. "

8. - Vid nota 13.

9. - Tratado de la Triple Alianza, firmado por Alemania, Austria e Italia, el 20 de mayo de 1882, renovado el 5 de mayo de 1891, el 28 de junio de 1902 y el 5 de diciembre de 1912.

Protocolo I anejo al Tratado de 1912.

"2º. - Habiendo ya obtenido la completa adhesión de Inglaterra a las estipulaciones del presente Tratado referentes al Oriente propiamente dicho, esto es, a los territorios del Imperio Otomano, las Potencias contratantes se dispondrá, en momento oportuno y cuando las circunstancias lo permitan, a provocar una adhesión análoga respecto a los territorios norteafricanos de la parte central y occidental del Mediterráneo, Marruecos

inclusive. Tal adhesión podría realizarse mediante la aceptación por parte de Inglaterra del programa establecido en los artículos IX y X del Tratado de hoy."

Proposición de S. S. como mediador y Protocolo conforme a la misma referente a los derechos de posesión en las islas Carolinas: firmados en Roma a 22 de octubre y 17 de diciembre de 1885.

"Art. VI. Si los Gobiernos de España y Alemania no rehusan su adhesión a este protocolo en el término de ocho días a contar desde hoy, o si se adhieren a él antes de expirar este plazo por conducto de sus respectivos Representantes, estas declaraciones comenzaran a regir inmediatamente."

10. - Tratado de alianza entre Francia y el elector de Baviera al cual accedió España; concluido en Versalles el 9 de marzo de 1701.

"...9. Su Majestad promete convidar al rey católico a entrar en el presente tratado de alianza y defensa recíprocas; y su Alteza electoral de Baviera promete convidar al elector de Colonia a la garantía, así de los estados de su Majestad católica, como de los tratados de Westfalia, de Nimega y de Ryswick...."

Convenio entre España, Francia e Inglaterra, relativo a la organización del Estatuto de Tanger; firmado en Paris el 18 de diciembre de 1923:

"Act. LVI. El presente Convenio será comunicado a las Potencias signatarias del Acta de Algeciras, cerca

de las cuales los tres Gobiernos contratantes se comprometen a prestarse mutuamente apoyo para obtener su adhesión."

11. - Acta de aceptación de la adhesión del gobierno español suscrita en Paris el 18 de enero de 1908.

"Habiendo accedido S. M. el Rey de España a la Declaración firmada el 16 de abril de 1856 en el Congreso de Paris para regular las diferentes cuestiones de Derecho Marítimo, por Acta de accesoión expedida por su Embajador Extraordinario y Plenipotenciarios Excmo., Acta de accesoión cuyo contenido es como sigue:

El infraescrito. tiene la honra de poner en conocimiento de. que el Gobierno Español, apreciando la elevada justicia de los principios proclamados en la Declaración concluida el 16 de abril de 1856 por el Congreso de Paris, da su adhesión total y definitiva a las cuatro cláusulas contenidas en esa Declaración y se compromete a conformarse a ellas exactamente.

Nos, Ministro de Negocios Extranjeros de la Republica Francesa, debidamente autorizado para ello, aceptamos formalmente la citada accesion, tanto en nombre de la República, como en el de las Altas Potencias firmantes de la Declaración de 16 de abril de 1856."

Pedro Marrades: El Camino del Imperio. Notas para un estudio de la cuestión de la Valtelina., pag. 59.

"Se firmó el Tratado de Madrid el 25 de abril de 1621-- el 26 dice Brown -- y en el se establecía según Céspedes,

"que todas las cosas sucedidas fuessen debueeltas al estado que tenian antes de la guerra, y retirados los presidios y guarniciones nuevamente contruidos en el valle, condados de Bormio y de Chiavenna y en el con-fin del Milanesado; que concederian los protestantes perdón general a los católicos. Que en lo tocante a religión, se devolviesse y anulasse lo introducido desde el año 1617. Que ratificassen las tres ligas con juramento solemnissimo el observar estos capítulos y el christianissimo y los cantones su seguridad y execucion y otros de menor consecuencia." Como dice Céspedes, el Tratado tenia subordinada su vigencia a la aprobación de los cantones, esto es, de la Confederación y de los grisonos.

Pedro Marrades, pag. 51:

"Las conversaciones de la primera Liga con el Duque de Feria, terminaron con un acuerdo, firmado, en 6 de febrero de 1621 por los representantes de la Liga y el Gobernador español de Milan, Duque de Feria."

Según Pedro Marrades, "El convenio era aceptable. Pero la primera dificultad que surgía era hacerlo aceptar. La Liga que lo negoció obligó a los municipios que dependian de ella a reconocer su validez. Las otras dos, en las que la población protestante era mas numerosa y mas intransigente no se sometieron, bien se pronunciaron contra el convenio que calificaba de traición.

Acta general de la Conferencia Internacional de Algeciras: 7 de abril de 1906:

"CAPITULO VII. DISPOSICIONES GENERALES.

Art. A. A fin de poner su legislación en armonía con los compromisos contraídos por el presente protocolo, cada una de las potencias signatarias se obliga a promover la adopción de las medidas legislativas que sean necesarias.

Art. CXXI. El presente protocolo será ratificado según las leyes fundamentales de cada Estado; las ratificaciones se depositarán en Madrid lo antes que se pueda, y a lo sumo el 31 de diciembre de 1906.

Se levantará acta del depósito, y una copia certificada será remitida a las potencias signatarias por vía diplomática.

Art. CXXII. El presente protocolo regirá desde el día en que todas las ratificaciones hayan sido depositadas; a lo sumo, el 31 de diciembre de 1906.

PROTOCOLO ADICIONAL

Al proceder a la firma del acta general de la Conferencia de Algeciras los delegados de....

Teniendo en cuenta que los delegados de Marruecos han declarado no hallarse por el momento en condiciones para firmar aquellas y que la distancia a que se encuentran no les permite obtener en un breve plazo la respuesta de S. M. xerifiana respecto a los puntos sobre los cuales se han creído en el deber de consultar

Se comprometen recíprocamente, en virtud de los plenos poderes de que se hallan investidos, a unir sus esfuerzos para la ratificación íntegra por S. M. xerifiana de la citada acta general y de la entrada en vigor simultánea de las reformas acordadas, y de las que son solidarios unos con otros.

Conviene en consecuencia, encarga a S. E. Mr. Malmusi. . . . la realización de las gestiones necesarias a este efecto, llamando la atención de S. M. el Sultán sobre las grandes ventajas que ofrecerán para su imperio las estipulaciones adoptadas en la Conferencia por unanimidad de las potencias firmantes.

La adhesión otorgada por S. M. xerifiana al acta general de la Conferencia de Algeciras, deberá ser comunicada, por mediación de Gobierno de S. M. Católica a los Gobiernos de las demás potencias firmantes. Esta adhesión tendrá la misma fuerza que si los delegados de Marruecos hubiesen puesto su firma al acta general y servirá de ratificación por S. M. xerifiana".

12. - Tratado secreto de amistad, alianza y protección entre la Inglaterra y el principado de Cataluña, ajustado en Gñenova el 20 de junio de 1705:

"... Finalmente han convenido los ilustres partes contratantes, en señalar despues el mes y el dia en que dichos señores con sus adherentes deberán proclamar públicamente por su legítimo rey a.... quedando asimismo de acuerdo en no publicar por ahora este tratado a causa de los gravísimos daños que de ello podría originarse a los dichos señores, a sus adherentes y a los demas moradores...."

Tratado definitivo de paz y comercio ajustado entre S. M. C. y los Estados Generales de las Provincias Unidas, firmado en Münster, el 30 de enero de 1648:

"Art. LXXII. Serán comprendidos en este Tratado de Paz aquellos que antes del cambio de la aceptación o ratificación, o tres meses despues, fueren nombrados por una y otra parte; dentro de cuyo término nombrará el dicho Señor Rey aquellos que le pareciere conveniente. Por parte de dichos Señores Estados, son nombrados el Príncipe Landgrave de Hesse-Cassel, con sus Países, Ciudades y Estados; el Conde de Ostfrisia; las Ciudades Hanseaticas y particularmente Lübeck, Brema y Hamburgo, reservando los dichos Señores Estados nombrar dentro del dicho término los demás que tuvieran por conveniente."

Tratado preliminar de paz entre Francia y Alemania: firmado en Versalles el 26 de febrero de 1871:

Accesión de Baden, Baviera y Wurtemberg. - "Los Reinos de Baviera y Wurtemberg y el Gran Ducado de Baden habiendo tomado parte en la guerra actual, como aliados de Prusia y formando ahora parte del Imperio Aleman, los abajo firmantes se adhieren al presente Convenio, en nombre de sus respectivos Soberanos. Versalles, 26 de febrero de 1871."

Tratado que con el nombre de Cuadruple Alianza se concluyó en Londres el 2 de agosto de 1718 por sus Majestades Imperial, Cristianisima y Británica; habiendo accedido a el su Majestad católica en 17 de febrero de 1720:

"...nos los infraescritos ministros de sus Majestades Im-

perial, cristianísima y británica, para que negocio tan saludable logre su deseado fin, autorizados con los plenos poderes para firmar la referida convención hecha en La Haya, por la cual se concede al rey de España la libertad de acceder pura y plenamente, dentro del término de tres meses, que se han de contar desde el día de la firma de dicha convención, a las condiciones expresadas en el tratado de Londres; hemos declarado y declaramos por las presentes que aceptamos la accesión de su Majestad católica pura, simple y plena a todos y a cada uno de los artículos de referido tratado de Londres.

Y yo el infraescrito ministro plenipotenciario de su Majestad católica autorizado por dicha Majestad....; me hallo con la autoridad necesaria para firmar el tratado de Londres; el cual tratado, como también la convención de París, acepto por parte y en nombre del Rey de España, mi amo, en todos y en cada uno de sus artículos pura y plenamente, sin reserva alguna.

Este instrumento de accesión de su Majestad católica se ratificará por todas las partes contratantes, y las ratificaciones despachadas en debida forma se cambiarán y se entregarán recíprocamente en El Haya dentro del término de dos meses, que han de contarse desde el día de la firma, o antes si fuere posible. "

Tratado de paz, unión, amistad y alianza defensiva entre las coronas de España, Francia e Inglaterra, ajustado y concluido en Sevilla el 9 de noviembre de 1729; al cual accedieron los Estados Generales se aprobará y ratificará por su Majestad católica, su Majestad cristianísima y su Majestad británica, y por sus altipotencias los señores

Estados Generales de las Provincias-Unidas de los Países-Bajos; y las ratificaciones se entregarán y trocarán en las cortes de España.

14. - Para Ch. Rousseau se trata de un procedimiento transitorio que marca el límite de aplicación de los mecanismos actuales.

Accesión del rey de España don Fernando VI al tratado definitivo de paz que concluyeron la Francia, Gran Bretaña y Holanda en Aix-la-Chapelle el 18 de octubre de 1748.

"Y habiendo los dichos embajadores y plenipotenciarios convidado amigablemente al embajador extraordinario y plenipotenciario de su Majestad católica a acceder a ellos en nombre de la dicha su Majestad, los embajadores infra-escritos.....en virtud de sus plenipotencias que se han comunicado reciprocamente, cuyas copias se añadirán al final de este instrumento, han convenido lo siguiente:

Que su Majestad católica deseando contribuir y concurrir a restablecer y asegurar cuanto antes la tranquilidad de la Europa, accede en virtud del presente instrumento al dicho tratado y a los dos artículos separados, sin reserva o excepción alguna.....Su Majestad cristianísima acepta asimismo la presente accesión de su Majestad católica y

Las ratificaciones del presente instrumento se cambiarán en esta ciudad de Aix-la-Chapelle.....

El señor rey de España, don Fernando VI aprobó y ratificó esta accesión en instrumento despachado a 19 de noviembre

de dicho año de 1748 en San Lorenzo el Real, refrendado del consejero de estado, y secretario de estado y del despacho de guerra, marina, Indias y hacienda, don Cenon de Spmodevilla.

La aceptación de la accesión del rey de España se ratificó por el rey británico en 26 de octubre de 1748, por el rey de Francia en 29 del mismo mes; por la emperatriz reina de Hungría en 3 de noviembre; por la república de Génova en 7 del mismo; por los Estados-Generales de las Provincias-unidas en 13; por el duque de Modena en 15; y por el rey de Cerdeña en 20 del citado noviembre de 1748."

15. - Acta final de la Segunda Conferencia de la Paz firmada en la Haya el 18 de octubre de 1907.

"Art. XCIII. Las potencias no signatarias que han sido invitadas a la Segunda Conferencia de la Paz podrán adherirse al presente Convenio.

La potencia que desee adherirse notificará por escrito su intención al gobierno de los Países Bajos, enviándole el acta de adhesión, que será depositada en los archivos de dicho Gobierno.

Este Gobierno enviará inmediatamente a todas las otras potencias invitadas a la segunda Conferencia de la Paz copia certificada conforme de la notificación, así como del acta de adhesión, indicando la fecha en que ha recibido la notificación. "

"Art. XCIV. Las condiciones en que podrá adherirse al presente Convenio las potencias que no han sido invitadas a la segunda Conferencia de la Paz serán objeto de un acuerdo

ulterior entre las potencias signatarias."

Convenio para aplicar a la guerra marítima los principios del Convenio de Ginebra: hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907:

"Art. XXIV. Las potencias no signatarias que hayan aceptado el Convenio de Ginebra de 6 de julio de 1906, serán admitidas a adherirse al presente Convenio.

La potencia que desee adherirse notificará por escrito su intención al Gobierno de los Países Bajos, remitiéndole el acta de adhesión que será depositada en los archivos de dicho Gobierno.

Este Gobierno transmitirá inmediatamente a todas las demás potencias invitadas a la segunda Conferencia de la Paz copia certificada conforme de la notificación, así como del acta de adhesión, indicando la fecha en que haya recibido la notificación."

Convenio sobre el establecimiento de un Tribunal Internacional de Presas: hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907.

"Art. LIII. Las potencias citadas en el art. XV y en su anejo podrán firmar el presente convenio hasta que se haga el depósito de las ratificaciones previsto en el parágrafo 2 del artículo precedente.

Una vez hecho el depósito, podrán adherirse libremente al convenio en cualquier momento. La potencia que desee

adherirse notificará su deseo por escrito al Gobierno de los Países Bajos, remitiéndole al mismo tiempo el acta de adhesión, que se depositará en los archivos de dicho Gobierno.

Este enviará por vía diplomática una copia autorizada de la notificación y del acta de adhesión a todas las potencias designadas en el párrafo anterior, indicand el mismo tiempo la fecha en que ha recibido la notificación."

Convenio relativo a los derechos y deberes de los neutrales en la guerra marítima: hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907:

"Art. XXX. Las potencias no signatarias quedan admitidas a adherirse al presente Convenio."

Declaración relativa a la prohibición de arrojar proyectiles y explosivos desde las aeronaves: hecha en La Haya el 18 de octubre de 1907:

"Las potencias no signatarias podrán adherirse a esta declaración. A este objeto comunicarán su adhesión a las potencias contratantes, mediante una notificación dirigida por escrito al gobierno de los Países Bajos, el cual a su vez, dará cuenta de ella a todas las demás potencias contratantes".

16. - McNair, "The Law of Treaties", pag. 103:

"....there is, in principle, no difference of any kind as regards the status, rights or obligations of States participating

by way of accession, as compared with those of States participating by way of signature followed by ratification": art. 35, parr. II del I informe de FITZMAURICE a la C.D.I. en Yearbook, 1956-II, p. 114 (además en p. 125, parr. 86 el comentario respectivo) apud Mosconi, p. 303, nota 266 en sentido similar a McNair.

Para Fitzmaurice, en su informe de 1956 a la Comisión de Derecho Internacional, "there is, in principle, no difference of any kind as regards the status, rights or obligations of states participating by way of accession, as compared with those of States participating by way of signature followed by ratification".

17. - Ello no excluye la posibilidad de recurrir a la fórmula de la "adhesión a reserva de ratificación", pues, en principio, "international customary law does not know of any special procedure for obtaining consent to a treaty by a subject of international law". Con mayor precisión, Brierly, al tratar de la adhesión, concluye: "Here again it is a common modern practice to allow an acceding state to choose its own method of indicating its acceptance, for example, by signature alone, or by signature subject to ratification, or by some other procedure.

Ya en tiempos de la Sociedad de Naciones se había planteado el problema de los instrumentos de adhesión bajo reserva de ratificación, y la Asamblea de la Sociedad de Naciones había sentado la doctrina de que un instrumento de adhesión debe considerarse como definitivo, salvo indicación expresa en contrario, sin pronunciarse a favor ni en contra del procedimiento aludido. En cuanto al procedimiento actual, el Secretario General de las Naciones Unidas considera un instrumento de aquel tipo como una simple notificación de la intención

del Gobierno de llegar a ser parte en el tratado, no notifica a los demás Estados la recepción de tal instrumento, señala a la atención del gobierno que el instrumento no le da derecho a ser parte en el tratado y hace hincapié en que el Estado será incluido entre las partes en el acuerdo y se notificará a los demás gobiernos interesados en ese sentido sólo cuando se deposite un instrumento en el que no se haga referencia alguna a la ulterior ratificación. La C.D.I., en su comentario al art. 12 del proyecto definitivo sobre tratados de 1966, refrenda la actitud del Secretario General, y tampoco se pronuncia a favor ni en contra del procedimiento de adhesión sujeta a ratificación, si bien aprecia que "es un tanto anómalo".

18. - En general los autores lo admiten como posible y lícito, si bien algunos ven en él el inconveniente de que con él se priva de sentido a la "firma diferida", pues ambas figuras vienen a confundirse. Otros, como Balladore Pallieri, sostienen al respecto que "non si vede la utilità dello Stato di emanare due distinte dichiarazioni di volontà: queste riescono utili quando vi è ancora da fissare il testo del trattato, e si fa quindi dapprima redigere la convenzione da certi organi dotati di competenza técnica, e poi, precisatone il testo, la si sottopone ad altri, competenti a valutarlo politicamente; ma tali ragioni mancano del tutto quando la convenzione à già stata redatta, ed è già en vigore tra altri Stati, e vi è solo da dichiarare se si vuole aderirvi o meno. Ma d'altra parte à chiaro che nulla di illecito commette lo Stato se si diletta a moltiplicare le sue dichiarazioni di volontà. La volontà dello Stato di non assumere un impegno definitivo con la prima dichiarazione deve tuttavia, per la sua difformità della práctica internazionale, essere chiaramente manifestata...."

19. - En resumen: la práctica y la doctrina conocen y aceptan el procedimiento poco frecuente de la adhesión a reserva de ratificación, por lo cual no se resuelve a considerar el acto de adhesión como un acto único -- esto es, no complejo -- . Así, Clive Parry considera que "(the) process, called accession, adherence or adhesion, did not traditionally, involve two stages, but only a single act." Y Mosconi insiste en que "lo Stato aderente manifesta una sola volta la propria volontà negoziale", por lo cual "fra l'atto di adesione da un lato e la ratifica e l'accettazione preceduta da firma dall'altro, la differenza consisterebbe soltanto nella circostanza che queste ultime sono precedute da un'altra dichiarazione negoziale, cioè appunto dalla firma".

Por su lado, Pradier-Fodere ha llegado a decir que la adhesión no tiene por qué constituir por si misma un "engagement défini" de forma que corresponde al Estado adherente precisar su alcance.

20. - Acta general de la Conferencia de Berlin para favorecer el desarrollo del comercio y de la civilización en ciertas regiones del Africa y asegurar a todos los pueblos la libre navegación del Congo y del Niger: firmada en Berlin el 26 de febrero de 1885:

"Art. XXXVII. Las potencias que no hubiesen firmado este Acta general podrán adherirse a sus disposiciones por Acta separada.

La adhesión de cada Potencia se notificará por la vía diplomática al Gobierno del Imperio Alemán, que a su vez lo hará a todos los Estados signatarios o adherentes.

Esta adhesión lleva consigo, de pleno derecho, la acepta-

ción de todas las obligaciones y la admisión a todas las ventajas estipuladas en la presente Acta general. "

Art. XXXVIII. - Este Acta general se ratificará en el plazo más corto posible. . . "

Acta general de la Conferencia antiesclavista de Bruselas, para reprimir la trata, proteger las poblaciones aborígenes del Africa y asegurar a dicho continente los beneficios de la paz y la civilización: firmada en Bruselas el 2 de julio de 1890:

"Art. XCVIII. Las potencias que no han firmado la presente Acta general podrán ser admitidas a adherirse a ella.

Las potencias signatarias se reservan la facultad de poner a esta adhesión las condiciones que juzguen neeesarias.

Si no se estipula ninguna condición, la adhesión implica de pleno derecho la aceptación de todas las obligaciones y la admisión a todas las ventajas estipuladas en la presente Acta general.

Las potencias se concertarán respecto a las gestiones que hayan de hacerse para procurar la adhesión de los Estados, cuyo concurso fuese necesario o útil a fin de asegurar el cumplimiento completo del Acta general.

La adhesión se hará por medio de un acta separada. Se notificará por la via diplomática al Gobierno de Su Majestad el Rey de los Belgas, y por este a todos los Estados signatarios y adheridos. "

"Art. XCIX. - El presente Acta general se ratificará"

Declaración de las potencias signatarias o adheridas del
Acta general de Berlin de 26 de febrero de 1885:

"Las potencias reunidas en Conferencia en Bruselas, que han ratificado el Acta general de Berlin de 26 de febrero de 1885, o que se han adherido a ella:

Despues de haber dictado y firmado de comun acuerdo en el Acta general de esta fecha un conjunto de medidas encaminadas a poner término a la trata de negros por tierra como por mar, y a mejorar las condiciones morales y materiales de existencia de las poblaciones indígenas: Considerando que el cumplimiento de las disposiciones que han adoptado con este objeto impone a alguna de entre ellas, que tienen posesiones o ejercen protectorados en la cuenca convencional del Congo, obligaciones que exigen imperiosamente nuevos recursos para hacer frente a ellas.

Han convenido en hacer la siguiente declaración: Las Potencias signatarias o adheridas que tienen posesiones o ejercen protectorados podrán,"

21. - Convenio para asegurar a todas las Potencias y en todo tiempo el libre uso del Canal de Suez: firmado en Constantinopla el 29 de octubre de 1888.

"Art. XVI. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a poner el presente Tratado en conocimiento de los Estados que no lo han firmado, invitándoles a adherirse al mismo.

Art. XVII. El presente Tratado será ratificado y las ratificaciones serán canjeadas en Constantinopla."

21 bis. - Reglamento para la libre navegación por el Rin (artículos comprendidos en el acta general del Congreso de Viena desde el 108 al 116).

"Terminado que sea el reglamento se someterá a la aprobación de los estados ribereños, sin la cual no podrá emprezar el nuevo sistema, ni la comisión central entrará en el ejercicio de sus funciones ordinarias".

22. - No hemos podido localizar en los B. O. E. n ningún instrumento de Adhesión análogo a:

Leyes de la Jefatura del Estado

Ley de 22 de marzo de 1939 (Ratifica tratado de amistad)

Decretos de la Presidencia

Decreto de 22 de abril de 1942 (aplicación del tratado con Argentina de 21 de septiembre de 1863).

Gobierno de la Nación

Convenio con la Santa Sede (7-VI-941) acerca del modo de ejercicio del privilegio de presentación.

Sin embargo, con posterioridad a 1947 y antes de que las Cortes comenzaran sus trabajos en materia de tratados tenemos el "Aviso de 23 de julio de 1947 de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio por el que España se adhirió al Convenio de 8 de febrero de 1947 sobre propiedad industrial".

Vid nota 24.

23. - De 22 de julio de 1961 (Convalida Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 1960 sobre Ingreso de España en la Organización Europea para la Investigación Nuclear).

De 20 de abril de 1952 (ratifica el Convenio de 8 de febrero de 1949 sobre Pesquerías del Atlántico Norte).

De 24 de julio de 1953 (ratifica la revisión y renovación del Convenio Internacional del Trigo de 13-IV-953).

24. - Solidarización del Gobierno español con los principios de la Declaración de Bretton Woods

con: las Declaraciones de las Naciones Unidas de 22-II-1944
de 5-I-1943

Accesión de España al Acuerdo Internacional del
Trigo

Convenios del Fondo Monetario Internacional

Convenios del Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento

Convenio Constitutivo de la Asociación Internacional
de Desarrollo

Ingreso de España en la Corporación Financiera.
Internacional.

25. - De 11 de diciembre de 1970, aceptando aumento de la
cuota de España en el Fondo Monetario Internacional.

26. - Son abundantes los Ejemplos a este respecto. Así, tenemos por ejemplo:

- Adhesión al Arreglo de Londres de junio de 1934 sobre represión de las indicaciones falsas de procedencia de las mercancías.
- Adhesión al Arreglo de Londres de junio de 1934, sobre depósito internacional de dibujos y modelos industriales.
- Adhesión de España al Convenio de Ginebra de 7 de noviembre de 1952 sobre importación de muestras comerciales y material de propaganda.
- Protocolo de Paris de 19 de noviembre de 1948, sobre fiscalización internacional de estupefacientes.
- Adhesión de España al Convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Desarrollo.
- Adhesión de España ala Corporación Financiera Internacional.
- Ingreso de España en la Organización Europea para la Investigación Nuclear (C. E. R. N.)
- Accesoión de España al Acuerdo de 30 de octubre de 1947. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (G. A. T. T.) y Protocolo de accesoión.
- Adhesión de España al Convenio de 10 de diciembre de 1962, relativo a las condiciones de consentimiento,

edad mínima y registro de los casos de contratos matrimoniales.

- Adhesión de España al Convenio de Viena de 24 de abril de 1963 sobre relaciones consulares.
- Adhesión de España a efectos del Convenio de 20 de junio de 1956.
- Adhesión de España a la Convención firmada en Ginebra el 29 de abril de 1958, relativa al mar territorial y zona contigua. (La adhesión de España no puede ser interpretada como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativas a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrech de 13 de julio de 1713, entre las Coronas de España y Gran Bretaña).
- Adhesión de España a la Convención firmada en Ginebra el 29 de abril de 1958, relativa a la alta mar.
- Adhesión de España a la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958 firmada en Ginebra y relativa a la pesca y conservación de los recursos vivos de alta mar.

27. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión.

Fórmula nº 35.

28. - Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión. Fórmula nº 15, 20, 28.

29. - Dictamen favorable a la adhesión.

Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión, Fórmula nº 29.

30. - Dictamen favorable a su ratificación

Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse los Dictámenes de la Comisión relativas a Convenios de la O. I. T.

31. - En este supuesto se encuentran los Instrumentos de Ratificación de Convenios de la O. I. T. así como el Instrumento de Ratificación de la adhesión de España al C. I. M. E.

32. - Vid notas 27, 28, 29 y 30.

29. - Dictamen favorable a la adhesión.

Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse el Dictamen de la Comisión, Fórmula nº 29.

30. - Dictamen favorable a su ratificación

Vid Apéndice I. Fórmulas empleadas al publicarse los Dictámenes de la Comisión relativas a Convenios de la O. I. T.

31. - En este supuesto se encuentran los Instrumentos de Ratificación de Convenios de la O. I. T. así como el Instrumento de Ratificación de la adhesión de España al C. I. M. E.

32. - Vid notas 27, 28, 29 y 30.

II. - EL DICTAMEN DE 3 DE JUNIO DE 1970 DE LA
COMISION PERMANENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

Independientemente de una práctica de cerca de treinta años para el Consejo de Estado de conformidad al Dictamen de la Comisión Permanente del 3 de junio de 1970 "la intervención de las Cortes, ya sea autorizando en los supuestos de Convenios que afecten a la plena soberanía o integridad territorial (1) ya siendo consultadas en los demás tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia (2) se construye exclusivamente sobre la figura de la ratificación mientras que la adhesión se deja a la sola discreción del Gobierno (3).

Para la Comisión Permanente del Consejo de Estado esto significa que los Convenios internacionales contraídos sin ratificación, cualquiera que sea la materia sobre la que versen no son de competencia de las Cortes y por ello mismo la adhesión de España a cualquier Tratado Internacional requiere exclusivamente la autorización del Consejo de Ministros". Solución exigida por el vigente sistema español y que, con independencia de todojuicio de valor, la Comisión Permanente del Consejo de Estado presupone encuentra apoyo suficiente en el derecho estricto y el estado de la práctica.

En lo que hace al Derecho estricto el Dictamen de la Comisión

Permanente del Consejo de Estado se remite al texto de los artículos 14 de la Ley de Cortes en relación con el 9-a) de la Ley Orgánica del Estado y el 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, afirmando que: "no cabe ampliación de las competencias de las Cortes interpretando exclusivamente la referencia a la ratificación como una expresión genérica que abarcase todas las formas de obligar definitivamente al Estado mediante Convenio y entre ellas la adhesión. Ello porque para la Comisión Permanente del Consejo de Estado la "ratificación" es una técnica de significación muy precisa, tanto en Derecho Internacional general, como en la práctica española (!). Técnica que supone la aprobación formal por parte del Jefe del Estado, mediante la emisión de un instrumento típico, de lo anteriormente firmado por sus plenipotenciarios, de manera que, un mínimo de fidelidad a la lógica jurídica impide incluir en la extensión del concepto de ratificación técnicas tan diversas como la firma y la adhesión cuando de acuerdo con la intención de las partes y el Derecho Internacional (4) bastan para obligar al Estado, añadiendo que es precisamente su suficiencia a efectos de manifestar perfectamente el consentimiento estatal lo que excluye toda noción de ratificación, que implica siempre la resolución de una situación de dependencia (5).

La Comisión Permanente del Consejo de Estado en su Dictamen de 3 de julio de 1970 añadía que "por otra parte, dada la libertad de

formas consagrada en el artículo 11 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 la aceptación de esta interpretación extensiva debería llevar a la lógica consecuencia de que toda manifestación de consentimiento capaz de obligar internacionalmente al Estado en materias de extensión difícilmente precisable, dado el tenor del artículo 12 de la Ley de Cortes exigiría el previo dictamen de ratificación de estas. Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente técnico ello llevaría a eliminar toda vinculación entre el significado de la ratificación acto internacional y la ratificación constitucional, situación que, según el dictamen que comentamos, ni es conforme con la tradición española ni corresponde al progreso del Derecho público.

No obstante lo declarado mas arriba, en el dictamen de referencia se admite que "ciertamente parece producirse un vacío legal en lo que hace a la regulación de la adhesión, pero solamente si se parte de la idea de la existencia de un control sobre cualquier forma de Convenio cuando se refieren a materias cuya regulación corresponde a las Cortes. Interpretación discutible para el Consejo de Estado y para el cual, en todo caso, el remedio de las deficiencias legales ha de buscarse en la reforma de la Ley y en la racionalización de la práctica, nunca en la deformación técnica de las normas.

"Además, dicha interpretación extensiva supondría una mutación constitucional susceptible de invertir la médula de la vigente legislación fundamental. De acuerdo a la misma, las Cortes no tienen otra competencia que la que expresamente le atribuyen las Leyes. No se trata, por lo tanto, de un órgano soberano que pudiese llenar con su intervención los eventuales vacíos del sistema por corresponderle, como es propio del soberano jurídico, las competencias residuales, porque estas, en España, corresponden al Jefe del Estado (6).

Dicha tesis, mera contestación de hecho, es hoy evidente, atendiendo a las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, mantenidas en vigor por la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, pero una vez cumplidas las previsiones sucesorias, dicho principio solo queda consagrado de forma relativa por el artículo 6 de la referida Ley Orgánica del Estado. Así, si por un lado el Rey "personifica la soberanía nacional" en su totalidad dado el carácter indivisible de la misma, de acuerdo al artículo 2º de la Ley Orgánica, por otra parte y de acuerdo a la Ley de Referendum Nacional, el titular de la misma es la Nación (7) que la ejerce, como es bien sabido, conforme a los principios de "unidad de poder" y "coordinación de funciones". Así, pues, únicamente cabría pensar que, en virtud del principio de coordinación de funciones, toda función estatal que las Leyes Fundamentales no atribuyan a ningún otro órgano del Estado, puede

corresponder al Jefe del Estado, siempre que no se pronuncie en contra la Comisión de Competencia Legislativa, pero que la indivisibilidad de la soberanía nacional recogida en el artículo 2º de la Ley Orgánica del Estado, no le atribuye las funciones conferidas por las Leyes Fundamentales a los Altos Organos del Estado, una vez derogadas las transitoriamente vigentes leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939.

El Consejo de Estado critica, además, algunas leyes españolas que, al referirse a la eficacia interna de los Tratados "parten también de la errónea suposición de que la ratificación formal constituye un procedimiento de general utilización en la conclusión de tratados". Así, el art. 13 de la Ley General Tributaria de 2º de diciembre de 1963 por el cual "Las cláusulas de naturaleza tributaria contenidas en Acuerdos y Tratados Internacionales carecerán de eficacia en tanto no sean estos ratificados con arreglo al ordenamiento jurídico nacional". Para el Consejo de Estado, tal fórmula es "altamente criticable al pretender privar de eficacia interna a Tratados válidamente contraídos por España pero no ratificados, por haber sido objeto de adhesión. (8)

Así pues, el problema fundamental no reside en el hecho de que la falta de consecuencia formal se manifiesta alarmante en la práctica de las adhesiones sino en la necesidad o no de que las Cortes ejerzan su control sobre las mismas.

Hasta el Decreto 801/1972 de 24 de marzo, en un sistema como el nuestro, en que de acuerdo con el "ius strictum" en vigor, la adhesión no "parecia estar sujeta a los mismos requisitos que la ratificación (9) únicamente cabría "escapar" a la letra del art. 14, considerando la adhesión desde la perspectiva de "acto complejo", es decir, como proceso simétrico al proceso que, en la conclusión de tratados entre los negociadores y signatarios culmina en la ratificación en la línea de esta argumentación parece situarse, como hemos tenido ocasión de contemplar, la práctica española en cuestión de adhesiones, cuando estas han sido remitidas a las Cortes, durante la etapa que concluye el 24 de marzo de 1972. En este sentido podemos estimar en pro de la intervención de las Cortes en las adhesiones a tratados que afecten a materias de su competencia orgánica, que la plena eficacia obligatoria de la adhesión le hace materialmente equivalente a la firma seguida de ratificación. Aceptado este presupuesto nada se opone a que formalmente se tramite de la misma manera que la ratificación. No se trata, en ningún caso, de "la ratificación a la adhesión", sino simplemente de la "autorización para llevar a cabo la adhesión", de la misma forma que las Cortes "no ratifican" sino que, en el mejor de los supuestos "autorizan al Jefe del Estado para ratificar".

Sin embargo, el Consejo de Estado opina que:

"adhesión y ratificación aparecen... como procedimientos paralelos para contraer obligaciones internacionales". La discrepancia está en que mientras la doctrina jurídica internacional más arriba señalada, podemos establecer la equivalencia material de adhesión y ratificación -- ambos actos últimos en cuanto expresan un consentimiento final en obligarse por el tratado, a diferencia de la firma -- (que sólo excepcionalmente lo expresa, al menos tradicionalmente) -- debiera conducir a una equivalencia formal de los respectivos procesos e instrumentos, el Consejo de Estado extrae de la constatación de aquella equivalencia material la consecuencia de que "adhesión y ratificación son mutuamente exclusyentes, de manera que allí donde hay ratificación es improcedente la adhesión y ésta, al expresar con toda perfección el consentimiento del Estado, hace innecesaria aquella". La finalidad del razonamiento del Consejo de Estado es obvia: apartar del cuadro de la adhesión toda referencia a la ratificación, apartando así la posibilidad de una intervención de las Cortes. Para apoyar este razonamiento principal, el Consejo de Estado utiliza una argumentación incidental ciertamente discutible: en el Dictamen que comentamos, en efecto, se dice que la equivalencia formal de la ratificación de la adhesión a la firma más la ratificación "parte en su misma formulación de un supuesto rebatido: la existencia de una regla general y residuaria según la cual la ratificación es el procedimiento común para la conclusión de Tratados del que las otras formas no son sino excepciones. De

lo cual no puede hablarse de que la ratificación de otros actos, pues se trata de supuestos con efectos normales diferentes.

No obstante, resulta cierto que intentar introducir el control parlamentario de las adhesiones a base de recomendar el uso de un procedimiento complicado y no siempre racional cual es el de la adhesión, sujeta a ratificación, es un expediente indirecto ambiguo y sin correspondencia con la práctica internacional general en materia de adhesión. Todo lo más, puede valer como una sutileza o "treta" legal para orillar el carácter restrictivo del precepto del art. 14 de la Ley de Cortes sin ir contra la formulación del mismo. La solución a este problema habria que buscarle en una reforma legislativa adecuada que diera cabida en nuestro ordenamiento a la posibilidad de una intervención de las Cortes en materia de adhesión, o declarara que la redacción del art. 14 de la Ley de Cortes había que entenderla en el sentido que la praxis . Las propias Cortes, quiza en un esfuerzo por adecuar su intervención en los convenios objeto de adhesión que les somete al ejecutivo a la normativa vigente, recurrieron cada vez más al expediente de emitir, previamente al acto internacional de la adhesión, un dictamen "favorable a la ratificación" (o a la "ratificación de la adhesión"). Este procedimiento que es el supuesto normal en las adhesiones remitidas a las Cortes, entraña, en sentir del Consejo de Estado "uan grave incongruencia múltiple y encadenada, puesto que las Cortes dictaminan en lo que

no son competentes -- las adhesiones -- suponiendo una ratificación que no es posible - puesto que difícilmente puede ratificarse lo que todavía no se ha hecho - y lo que realmente se lleva a cabo-- la adhesión -- es diferente de lo dictaminado -- la ratificación. (11) Por lo demás, este procedimiento condenado en el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado puede aparecer en cualquier sistema nacional en caso de perplejidad del legislativo ante una situación insólita o no regular conforme a la normativa en vigor (12). Sea como fuere, a nadie parecía oportuno que, con vistas a salvar el sentido restrictivo del art. 14 de la Ley de Cortes por lo que respecta a la adhesión, se convierta la "ratificación de la adhesión" en práctica corriente en nuestro sistema. El cauce adecuado, sería una reforma legislativa.

No cabría pensar lo mismo sobre la corrección, desde un punto de vista estrictamente legalista, de la crítica que la Comisión Permanente del Consejo de Estado en el dictamen de reference hace de ciertas normas como el art. 13 de la Ley General Tributaria de 28-XII-1963. El Consejo de Estado rechaza en particular como una corruptela la fórmula poco frecuente de la "adhesión a reserva de ratificación". En efecto, según la Convención de Viena de 23-V-1969 sobre el Derecho de los tratados, la constancia jurídico-internacional del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado manifestado mediante instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o

adhesión, sólo se produce por su canje entre los Estados contratantes, su depósito en poder del depositario si así se hubiere convenido (13). Quiere esto decir que el Derecho internacional equipara, a efectos de eficacia jurídico-material en el orden internacional, el acto de la constancia internacional del consentimiento estatal en obligarse mediante un tratado a base de las adhesiones, al acto de la constancia internacional de dicho consentimiento a base de ratificaciones. Rousseau aprecia, en consonancia con esto, que el art. 15 de la Convención ve en la adhesión un modo de expresión del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado "au même titre que la ratification et l'acceptation". (14) El corolario lógico de esto es que la adhesión, al igual que la ratificación, es un acto último que, como tal, no precisa una ratificación o confirmación ulterior. La doctrina dominante se inclina por este "acercamiento" dialéctico de la adhesión a la ratificación. No obstante, el Consejo de Estado, al tomar como base de sus normas el presupuesto inexistente de que la ratificación es la regla general, "el ordenamiento español ha abierto dos importantes hiatos entre sus disposiciones y el orden internacional".

1. Ampliar desmesuradamente la competencia de las Cortes en la materia que de jure alcanza a un sector "mínimo del Derecho convencional (tratados objeto de ratificación), quedando excluido todo el extenso campo de las adhesiones y los acuerdos en forma simplificada. Para el Consejo de Estado esta ampliación no reviste

mayor peligro, dado que, de acuerdo con el art. 14, el control de las Cortes "no puede entenderse, a la manera de otros sistemas, como una proyección de la reserva de ley sobre el poder de hacer tratados", supuesto el carácter meramente consultivo de la intervención de las Cortes.

2. "Mucha mayor gravedad reviste el segundo hiato abierto entre las obligaciones internacionales válidamente contraídas por España mediante formas distintas a la ratificación -- la adhesión entre ellas -- y su eficacia interna. Así y por vía de ejemplo que afecta de cerca a los orígenes de esta consulta, España es parte en las Convenciones de Viena de relaciones diplomáticas de 1961 y de relaciones consulares de 1963 en virtud de adhesión, de manera que las inmunidades fiscales en ellas previstas chocarían con la exigencia de ratificación formal de la vigente legislación tributaria, creándose con ello una situación excepcionalmente grave de acuerdo a la cual la Administración española podría ser inducida a negar vigencia a las obligaciones internacionales de España".

En tal sentido, y siempre en el contexto del sistema vigente, son justas las críticas que puedan dirigirse a prácticas como las consistentes en dictaminar las Cortes favorablemente la "ratificación" (o la "ratificación de la adhesión") o pura y simplemente la "adhesión", pretendiendo acogerse al mandato del art. 14 de la Ley de

Cortes tantas veces citado; pues en este precepto sólo se atribuyen a las Cortes competencias consultivas en el supuesto de la ratificación, no cabiendo "configurar al margen de la vigente legislación fundamental y ordinaria una ratificación ad usum internum ajena completamente al acto internacional de este nombre y entremezclada con otras instituciones internacionales, v. g. r. la adhesión". Adhesión, en efecto, no es formalmente ratificación, y solo ésta constituye el supuesto básico de la intervención de las Cortes prevista en el art. 14 de su Ley Constitutiva.

Ahora bien: ello no impide que de lege ferenda se plantee la cuestión de la conveniencia, no de ratificar una adhesión o de equiparar ésta formalmente a una ratificación, sino de someter al control de las Cortes dicha adhesión. Ciertamente que normas como el anteriormente citado art. 13 de la Ley General Tributaria, que exigen la ratificación en todo caso de determinadas categorías de tratados, pueden conducir a negar vigencia a un amplio sector de obligaciones internacionales convencionalmente asumidas por España sin mediar el requisito interno de la ratificación (16). Pero el Consejo de Estado, al criticar tales normas, se dirige, más bien contra la ampliación de la competencia de las Cortes contenida en la propia previsión de ratificación. El peligro de un mayor control del legislativo es, pues, de lo que se depende en su Dictamen de 3-VII-1970 el Consejo de Estado, si bien a su juicio tal peligro no es de monta, "dado que el control de las Cortes previsto en el

art. 14 de la Ley de Cortes, "supondría una mutación constitucional susceptible de invertir la médula de la vigente legislación fundamental. De acuerdo a la misma, las Cortes no tienen otra competencia que la de expresamente le atribuyen las Leyes. No se trata, por lo tanto, de un órgano soberano que pudiese llenar con su intervención los eventuales vacíos del sistema por corresponderle, como es propio del soberano jurídico, las competencias residuales, porque éstas en España corresponden al Jefe del Estado (17). "El Dictamen del Consejo, del que podría esperarse en principio una propuesta de reforma progresista -- pues, al criticar aquella interpretación extensiva dice que, "en todo caso, el remedio de las deficiencias legales ha de buscarse en la reforma de la Ley y en la racionalización de la práctica, nunca en la deformación técnica de las normas" --, se limita a proponer una mayor congruencia con el sentido restrictivo del sistema vigente; antes de la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, es decir: que en base a que las leyes tributarias españolas, al exigir la ratificación de convenios con cláusulas fiscales suponen un obstáculo para la aplicación de ciertos convenios a los que España se ha adherido (18), "El Consejo insiste en la irrelevancia de estas disposiciones para privar de eficacia a un Tratado no ratificado, pero debidamente concluido y, por lo tanto, obligatorio para España y en España", pero reconoce que, en tanto dichos preceptos subsistan, perdurará una situación confusa en la que será

muy difícil la incorporación automática de muchos tratados al Derecho nacional. Para el Consejo de Estado, la urgencia no permitía una reforma legislativa a corto plazo, por lo cual dicho Alto Cuerpo estimaba adecuado que se dictase un Decreto-Ley (conforme a lo previsto en el art. 13 de la Ley de Cortes) que dispusiera: "Serán eficaces todas las cláusulas tributarias contenidas en los Tratados y Convenios internacionales en los que España sea parte, desde su publicación en el B.O.E., en la forma que corresponda a su procedimiento de conclusión". Dicho Decreto-Ley debería contener, además, una disposición derogatoria general de las normas anteriores que le fueren contrarias. Al Consejo de Estado no le parecía oportuno recurrir al procedimiento análogo (19) de publicar los Convenios en cuestión en forma de Decreto-Ley por fraccionar la práctica de incorporación de los tratados al Derecho interno (práctica que, en casi todos los supuestos, es la de la incorporación automática).

Dentro de la misma línea, el Consejo estimaba de todo punto precisa una reforma legislativa por los cauces ordinarios que eliminase del Derecho español las normas no derogadas por el Decreto-Ley que se proponía y en las que se exija la ratificación como condición de eficacia de un Tratado, expresión que, lógicamente, habría que evitar en la legislación futura. La alternativa lógica de dicha propuesta sería el abandono por España del sistema seguido de ratificación, poco flexible y decadente en opinión del Consejo. Sin embargo, dicho abandono es, hoy por hoy, "inimaginable", como el propio

Consejo reconoce.

En cuanto a un criterio general para las adhesiones, el Consejo considera que sólo puede formularse dentro de una racionalización global de la práctica española en materia de celebración de Tratados". Los criterios del Consejo al respecto cabe resumirlos del modo siguiente:

1. De acuerdo con el art. 10, 5 de la L. R. J. A. E., sólo al Gobierno corresponde mediante la autorización el control de las negociaciones internacionales y de la realización de aquellos actos susceptibles de expresar el consentimiento obligacional del Estado. Dada la libertad de formas que rige en esta materia, es indudable que la redacción actual del mencionado precepto es insuficiente.
2. Los Convenios en trance de celebración que afecten a materia de Ley y vayan a ser objeto de firma y ratificación formal deben ser remitidos a las Cortes antes de ser ratificados, a efectos del dictamen previsto en el art. 14-II. Lo mismo sería preciso en el supuesto del art. 14-I por requerirse una Ley de autorización para la ratificación.
3. Los que, sin haber sido calificados como relativos a materia de Ley por el Gobierno de acuerdo al punto anterior, vayan a ser formalmente ratificados, deberían ser también remitidos a las Cortes a título informativo a efectos de que pueda in-

tervenir el Dictamen de calificación previsto en el art. 12 de la Ley, de manera que, caso de considerarse materia de Ley el objeto del Tratado, pueda proceder el Dictamen preceptivo del art. 14-II.

4. En los restantes supuestos, es decir, cuando no se requiera ratificación formal y, por lo tanto, siempre que se proceda mediante adhesión, el Gobierno podrá comunicar a las Cortes su intención de celebrar Acuerdos internacionales o la celebración de los mismos - y sería conveniente que así lo hiciese - pero, cualquiera que sea la materia sobre la que dichos convenios versen, dicha comunicación ha de hacerse a título puramente informativo y no, como hasta ahora se viene haciendo, sobre la base del art. 14 con la consiguiente emisión de Dictamen, sin perjuicio de que dicha información pueda dar lugar a debates o mociones, si fuera posible.

Los criterios expuestos "ofrecen la ventaja de respetar al máximo la competencia que a las Cortes atribuyen las Leyes Fundamentales a dar plena eficacia a las previsiones de los arts. 12 y 14 de su Ley Constitutiva, pero a la vez, evitan que se dictamine lo que no cabe consultar - la ratificación cuando no la hay - o lo que, según su Ley Constitutiva, no es de competencia de las Cortes, la adhesión.

"Respecto a esta última, el Consejo considera que si la adhesión a un Convenio internacional obliga a España en virtud de correspondiente instrumento expedido por el Ministro de Asuntos Exteriores "cumplidos los requisitos exigidos por la legislación española" y que no son otros que la autorización del Gobierno a que se refiere el art. 10-5 de la L. R. J. A. E. al publicarse el Convenio en el B. O. E. debería hacerse bajo la firma del citado Ministro dejando constancia de que, previa autorización del Gobierno, el Instrumento se depositó en tales circunstancias de tiempo y lugar, con ello se mantendría la unicidad de la adhesión -- acto internacional -- y se autentificaría la publicación del Convenio."

"Por lo expuesto, el Consejo de Estado, por mayoría, es de dictamen:

- "1. Que la adhesión de España a Convenios internacionales tan sólo exige la autorización del Gobierno tal como lo dispone la L. R. J. A. E. - art. 10, 5 - sea cual sea la materia objeto del Convenio.
- "2. Que no procede la emisión de un instrumento de ratificación de la adhesión o de sanción de la adhesión análogo los de ratificación.
- "3. Que un convenio al que España se haya adherido en la

debida forma obliga en virtud de la sola adhesión y ha de ser aplicado como tal una vez publicado en la forma acostumbrada.

- "4. Que dicha aplicación sería muy facilitada adoptando las medidas legislativas propuestas en el cuerpo del Dictamen.
- "5. Que las normas y prácticas españolas referentes a la celebración de tratados debería racionalizarse en los términos propuestos en el cuerpo del Dictamen, pudiendo dicha racionalización culminar en una reforma del artículo 1-5 de la L. R. J. A. E. "

CRITICA DE LAS CONCLUSIONES DEL DICTAMEN DE LA COMISION
PERMANENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

Naturalmente, semejante interpretación no resulta del todo compatible con la realidad de un praxis de cerca de treinta años ni con el espíritu de la Constitución española actualmente en vigor (20).

Las conclusiones del dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado limitarían la intervención de las Cortes Españolas, en materia de conclusion de tratados y convenios internacionales, única y exclusivamente a los casos de aplicación específica del procedimiento de "ratificación" como forma de manifestación del consentimiento de España en obligarse internacionalmente por un tratado entendiendo este procedimiento de conformidad a las ideas que del mismo eran vigentes en el Siglo XIX, dado que el art. 14 de la Ley de Cortes solo habla de "ratificación" y no hace referencia a las demás formas de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse mediante un tratado internacional que, en la actualidad, pueden considerarse vigentes para España. En virtud de esta hermenéutica del art. 14 de la Ley de Cortes, "el órgano principal de participación del pueblo español en las tareas del Estado", debería inhibirse en relación a cualquier caso que no se trate de una ratificación en el más limitado sentido de la palabra, es más, de todos los casos que, con independencia de cualquier otro concepto, no reciban la "denominación de ratificación" (21). Evidentemente, nos hallamos ante una forma de entender y resolver el problema que ni siquiera merece ser tildada de "nominalista". Bastaría, de aceptar esta opinión, cambiar

la denominación a la forma de manifestación de la voluntad del Estado para obligarse por un tratado, para que, necesariamente, las Cortes tuvieran que inhibirse, aunque se tratase de acuerdos internacionales que regularan materias que de conformidad a los arts. 10, 12 y 14 de la Ley de Cortes y demás disposiciones recogidas en las Leyes Fundamentales del Reino, han sido declaradas constitucionalmente como de su competencia reservada a la Ley.

Naturalmente, semejante postura desborda con exceso los límites del respeto debido a las exigencias formales del derecho, entendidas como principio y garantía de seguridad de lo jurídico. Sin embargo, si consideramos a fondo los argumentos alegados por los defensores de esta interpretación, comprenderemos que nos hallamos ante una "logomaquia" extrajurídica, es decir, otro estilo o manera de manifestarse el mismo "informalismo terminológico" que ha caracterizado a las Cortes Españolas en sus intervenciones en materia de derecho convencional internacional, aunque de signo contrario. Cosa muy distinta sería si tal postura respondiera, a una verdadera "verbo-latria" que con todos sus defectos, tiene la innegable ventaja de su solidez. No es sensato olvidar los beneficios que a las disciplinas jurídicas aporta la precisión terminológica, así como su correcto y escrupuloso empleo y aplicación, pero sería ilusorio no reconocer se mueven dentro de límites muy concretos y, en ocasiones, angostos. Se trata de un horizonte poco dilatado, cuyos límites se estrechan a medida que pasamos de "las cosas relativas al Derecho civil" a las "tocantes con el Derecho de gentes", es decir, las relativas a ese

conjunto de negocios jurídicos que, aparete de hallarnos en la indigente situación de no poder recurrir al mágico espejo del derecho romano son, además, realidades jurídicas de las que dan fe no solo idioma, sino lenguas distintas, todas ellas auténticas. De aquí que, en Derecho internacional en general y en materia de tratados y convenios internacionales, en particular, sea preciso mantenerse a flote prescindiendo de los cómodos flotadores que en derecho interno pone a nuestro alcance una terminología precisa y exigente, que una experiencia de siglos de práctica y oratoria forense ha liberado de toda ganga de amigüedades, por lo cual nos vemos obligados a navegar en un tormentoso "mare liberum" lingüístico" donde no tiene cabida el "don de leguas".

Sin embargo, lo más curioso y original de esta manera de entender el art. 14 de la Ley de Cortes, que venimos a señalar, no reside en su radicalismo restrictivo, sino en su falta de lógica jurídica, que hace de ella una postura incongruente. El hecho no tiene demasiada gravedad, dado que no se pretende poner en claro el arcano sentido del art. 14 de la Ley de Cortes, sino limitar su alcance aislándolo del contexto jurídico del ordenamiento constitucional español.

Por el contrario, si pensamos que lo que esta forma de entender el art. 14 de la Ley de Cortes -- Ley Fundamental -- declarando que las Cortes deben limitar sus intervenciones a los casos concretos de "ratificación" de tratados, no es más que una pretensión política

para dejar expedito el camino para la libre aplicación del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 -- hasta la presente Ley ordinaria -- abatiendo los obstáculos constitucionales que defienden la competencia orgánica de las Cortes en las materias de su competencia, habremos llegado a comprender las motivaciones profundas que inspiran la indicada postura las conclusiones del Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 3 de junio de 1970.

Ahora bien, lo sorprendente reside en el fenómeno de que sus defensores no parecen haberse percatado del hecho, tan frecuente a partir de 1967, de que pasen como casos de "ratificación", procedimientos encaminados a la formación y manifestación de la voluntad del Estado que en poco o en nada responden a los requisitos que la doctrina y la práctica internacional atribuye al procedimiento de ratificación. A esto debemos añadir que la forma genéricamente llamada "adhesión" no es, ni siquiera en la esfera internacional, un procedimiento unívoco, sino un conjunto de procedimientos que, en ocasiones se confunde con la "firma ejecutiva o vinculante" y en otras con el procedimiento complejo que definimos generalmente como "ratificación".

Un ejemplo claro de lo que llevamos dicho nos lo ofrece la intervención de las Cortes Españolas en "la ratificación" de los proyectos de Convenios Internacionales adoptados por la O. I. T. Intervención que nadie, según parece, ha discutido. Es más, las Cortes se ha llegado a reconocerles una competencia al respecto que no aparece reflejada en ningún texto constitucional posterior a la Constitución de 12 de diciembre de 1931 (22). Por ello no conviene pasar por alto el hecho de que los defensores de la

opinión que pretende reducir la competencia de las Cortes en materia de tratados internacionales a los casos de ratificación, haciendo una interpretación literal y restrictiva del artículo 14 de su Ley Orgánica, no se han percatado de que, precisamente en los casos relativos a la ratificación de los proyectos convenios de la O. I. T. no se trata, hablando con propiedad, de ratificaciones en el estricto sentido de la palabra.

No se trata de casos de ratificación los relativos a los proyectos de Convenios Internacionales de la O. I. T. por la razón incuestionable de faltar en los susodichos proyectos de convenio el fundamental requisito de la firma previa, autenticadora del texto del convenio, llevada a cabo por persona o representante del Estado ratificador acreditado en debida forma con los correspondientes "plenos poderes".

Esto debiera bastar para no considerar los proyectos de convenio cuyos textos han sido adoptados en el seno de la Organización y autenticado por la firma de su Director como casos sujetos a ratificación. Todo ello con independencia de que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo hable de la ratificación de los mismos por los miembros de la Organización, pues del mismo modo que la Constitución de la O. I. T. habla de ratificación, también lo hace de adhesión refiriéndose a los mismos textos de derecho convencional internacional (23).

Si analizamos a fondo el problema caeremos en la cuenta de que en realida

el procedimiento tiene más de "adhesión" que de "ratificación", aunque también se pueda defender la opinión de que responden al tipo de confirmaciones a que hace referencia el artículo 8 del Convenio de Viena.

Ahora bien, todo ello es inoperante, pues, en el fondo lo que la O. I. T. exige de sus miembros es otra cosa (24) más que de las formas de manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado o convenio internacional que se recogen en los arts. 11 a 17 del Convenio de Viena, se trata de un ejemplo de las situaciones previstas en el art. 4º de la misma.

Aparte de lo que venimos de señalar respecto a la Comisión de la O. I. T. vemos que quienes mantienen la teoría restrictiva que predica la inhibición de las Cortes respecto a los casos de Adhesión de España a convenios internacionales ya existentes amparados en las diferencias terminológicas existentes entre las redacciones del artículo 14 de la Ley de Cortes y el art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, se están incluso refiriendo a procedimientos de adhesión de naturaleza muy heterogénea (25) algunos de los cuales nos ponen en presencia de una realidad en la que la "adhesión" como forma de manifestación internacional del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado internacional, se ha hecho posible de forma artificial, es decir, como resultado de una "manipulación" -- ignoramos si dolosa, viciosa o morosa -- del procedimiento para la celebración de tratados internacionales de carácter multilateral (26).

Así, si entendemos que la adhesión es el procedimiento hábil para que puedan llegar a ser parte de un tratado internacional, Estados que, por la razón que fuere, no tuvieron ocasión ni oportunidad de participar en la negociación y autenticación mediante firma del texto del mismo y, en consecuencia, no pudieron acogerse al procedimiento de la ratificación normalmente previsto para los Estados negociadores que han autenticado, mediante firma, el texto definitivo, debemos pensar que cuando un Estado ha participado en las negociaciones que condujeron a la redacción y a la adopción del texto definitivo que ha de ser autenticado mediante firma, se rehusa a llevar a cabo este acto, lo único que cabe pensar, o al menos, lo primero que deducimos, es su disconformidad sobre todo o parte de los preceptos recogidos en el texto que ha sido adoptado y se trata de autenticar, con vistas a evitar verse obligado internacionalmente a su cumplimiento y a su aplicación interna si el mismo entrara en vigor, para todos los Estados firmantes, una vez depositados los pertinentes instrumentos de ratificación y adhesión. Esta negativa a firmar el texto del convenio adoptado como definitivo, habría que interpretarla, no solo como una disconformidad con sus preceptos, ni como una simple negativa a su autenticación, sino como una renuncia a ratificarlo y a adherirse posteriormente al mismo.

Un hecho no parece cuestionable: la negativa a firmar, a efecto de

su autenticación, el texto de convenio en cuya negociación y redacción se ha participado activamente, solo puede entenderse como expresión de una manifiesta oposición a su contenido y, por tanto, como una declaración expresa de no querer quedar vinculado por él mismo. Ahora bien, si este mismo Estado acaba adhiriéndose al convenio cuyo texto rehusó autenticar mediante firma y, en consecuencia, no pudo ratificar, por falta de este requisito exigido para la ratificación, no nos queda otra alternativa que sospechar nos hallamos en presencia de prácticas viciadas, que, conscientemente o sin tener una idea demasiado clara de lo que se realiza, ponen deliberadamente los medios para sustraer al control de las Cortes determinados textos de derecho convencional internacional, por el expeditivo y simple sistema impedir la ratificación no firmando el texto del convenio, lo cual, naturalmente deja abierto el camino a la adhesión, que dada la práctica anterior al Decreto de 24-III-1972, podía llevarse a cabo, incluso antes de que el tratado en cuestión entre en vigor, en virtud del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Evidentemente, en España, no resulta fácil sustraerse a esta sospecha, máxime cuando incluso en el Consejo de Estado se deja oír la voz de aquella corriente doctrinal en cuya opinión las Cortes deben limitar sus intervenciones a los casos de ratificación de tratados internacionales tal como en el art. 14, en relación con el 10 y 12 de la Ley de Cortes se señala en los términos de 17 de julio de 1942 y 20 de enero de 1967.

Evidentemente, las Cortes Españolas que, como hemos visto en forma superlativa, están lejos de constituir un órgano que se deje impresionar, y menos aun trabar en sus actividades por los rigores disciplinarios de la terminología, es más, que se ha desenvuelto desde la Ley de 17 de julio de 1942 por el cauce de una existencia ambigua y entre imprecisiones terminológicas (27) frente a quienes pretenden limitar o reducir sus intervenciones a aquello que puede deducirse de una hermenéutica limitativa, adopta la postura según la cual, las palabras no son, en definitiva, más que "cajas de resonancia" con las cuales, según la coyuntura, cabe decir cualquier cosa. De donde esa ambigüedad característica de su informalismo terminológico y de procedimiento, sorprendente en quien pretende dejarse oír en todos los negocios del Estado, máxime cuando en determinadas cuestiones, y sus intervenciones en materia de tratados y convenios internacionales son un ejemplo característico, poco es lo que tienen que decir y, al menos, hasta el primer trimestre de 1972 (28) ese poco que las Cortes podían haber dicho, en ningún momento osó expresarlo con rigor. Ignoramos sus razones y tampoco viene al caso averiguar si ello fue debido a su espíritu de disciplina, su congénita timidez constitutiva, incuria de cauces reglamentarios por donde manifestar una opinión no concurrente, o en fin, no se trata de una resultante, sino que el informalismo terminológico que la caracteriza, es un rasgo típico de su función.

Ahora bien, ante tanta confusión, una cosa es clara: las Cortes Españolas y el Gobierno han otorgado al artículo 14 de la Ley de Cortes una interpretación amplia y lo han aplicado en el sentido que la noción de "ratificación" de que en el mismo se habla, se hace extensiva a toda clase de tratados y convenios internacionales en los que, con independencia de la forma seguida para manifestar el consentimiento del Estado español para obligarse internacionalmente por los mismos (29) se regulan y ordenan materias que, conforme a la Ley Constitutiva de las Cortes, las Leyes Fundamentales del Estado, leyes ordinarias complementarias, las manifestaciones internacionales del Estado español relativas a la competencia de las Cortes y la práctica desenvuelta desde su creación, pueden ser consideradas como comprendidas entre las de su competencia reservada. Materias que, evidentemente, no se reducen y limitan a aquellas que deben "adoptar forma de ley por afectar a la estructura orgánica del Estado" (30), afectar a su "plena soberanía" o "la integridad del territorio nacional" (31), ni siquiera a aquellas que para su aplicación precisan disposiciones jurídicas de aplicación general o naturaleza legislativa, sino que puede alcanzar a no importa qué acto de gobierno que exceda de las funciones estrictamente administrativas reconocidas a favor de los Altos Organos de la Administración Central del Estado, incluido el Gobierno de la Nación o Consejo de Ministros por la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado y las Cortes españolas estimen deban serle remitidos para su examen y deliberación (32) como sistema de fiscalización de la actividad gubernativa o "de conocimiento del legislador".

Entendida así la intervención de las Cortes Españolas en materia de tratados internacionales es posible dar un poco de congruencia a la falta de precisión en el procedimiento seguido en el seno de las Cortes, así como su indefinición respecto a la competencia del Pleno y la Comisión que se recoge en los artículos 10 y 12, en lo tocante a la tramitación de los textos de los tratados y convenios internacionales que le fueron remitidos.

Todo ello tiene interés para poner de relieve como la intervención de las Cortes Españolas en la materia, se funda en el principio de la existencia de materias de competencia reservada, constituyendo el procedimiento adoptado una mera y simple expresión.

Frente a todo esto, y en tesis general, la praxis pone de manifiesto que la adhesión a determinados grupos de tratados -- en nuestra legislación los contemplados en el art. 14 de la Ley de Cortes -- han sido objeto de una intervención de las Cortes en las mismas condiciones que la ratificación. Esta práctica puede, además, apoyarse en estos razonamientos concurrentes:

1. En ocasiones -- aunque no es un caso frecuente -- la adhesión es un acto complejo, un proceso integrado por varias fases o etapas de la manifestación del consentimiento estatal en obligarse por el tratado que culminan en una ratificación o para evitar el uso

de un término con un sentido muy preciso en Derecho público, confirmación de la voluntad del Estado: En estos casos, dicha ratificación o confirmación requieren, por su propia naturaleza, una intervención de las Cortes. Incluso si el Estado se adhiere mediante el acto, hasta hace poco insólito en la práctica internacional, de la "aceptación" o "aprobación" sin firma previa, reconocido por la C.D.I. en su comentario al art. 11 de su proyecto de 1966 sobre el Derecho de los tratados, porque, en opinión de autores como Lauferpacht y Abehurst, permite a un Estado "to evade provisions in its own constitution requiring the consent of the legislature for ratification".

2. En cualquier caso, el acto de la adhesión es en principio un acto último que completa por sí mismo la voluntad del Estado de obligarse, pues por el como apunta Ballado Pallieri^{re}: "si dichiera, per la prima volta ed in modo completo con un unico atto, tale volontà ad opera dell'organo costituzionale medesimo". Esta propia simetría material de la adhesión y la ratificación -- reconocida por el propio Consejo de Estado -- es la que nos induce a proponer este argumento de pura lógica jurídica: si lo que se intenta respecto de un acto que normalmente compromete de modo definitivo a un Estado a acatar un determinado regimen convencional, es someterlo al control del órgano más genuinamente representativa de la opinión pública, no hay razón para rechazar dicho control en el caso de la adhesión, acto tan definitivo y tan solemnemente vinculante como la ratificación: El

factor tiempo no podría por sí mismo fundamentar la discriminación, y por eso no parece decisiva la razón de que en el caso de la adhesión se presume más informada y mejor contrastada la opinión pública respecto del convenio en cuestión que durante el procedimiento originario de conclusión del mismo. Aparte de otras razones, sabido es que actualmente se considera posible la adhesión antes de la entrada en vigor del tratado, e incluso a veces posibilita, junto con otras adhesiones y ratificaciones, dicha entrada en vigor.

3. En todo caso, una fundada ampliación de la intervención de las Cortes en el procedimiento interno para la conclusión de tratados está en consonancia con los principios materiales que informan el ordenamiento constitucional español actualmente en aplicación, máxime cuando facilitar cada vez más dicha intervención es la práctica creciente seguida por el Ejecutivo, aunque a título puramente discrecional.

4. Diversos sistemas nacionales prevén este control al que nos referimos, con lo cual se plantea, de modo similar a la ratificación, el problema de las "adhesiones imperfectas". Una vez cumplidas las previsiones necesarias, cual sería "la valeur d'une adhésion donnée sans l'assentiment du Parlement lorsque celui-ci était exigé par la Constitution! On retrouve ici le même problème

qu'en matière de ratification. Il s'est notamment posé lors de l'adhésion de l'Equateur à la convention d'union de la propriété industrielle du 20 mars 1883, qui n'avait pas été approuvée par le Congrès national et que le gouvernement de Quito dut en conséquence dénoncer le 26 décembre 1885; et lors de l'accession de l'Argentine au Pacte de la S. N. D., effectuée le 16 janvier 1920 sans consultation des Chambres et qui fut régularisée ultérieurement par la loi du 27 septembre 1933."

Hoy en día, y en virtud del art. 46 de la Convención de Viena, un acto de tal índole podría ser alegado como vicio del consentimiento estatal.

5. Indudablemente el cauce más adecuado para implantar aquel control sería la reforma legislativa, de conformidad a la práctica al margen de los modos indirectos como los que propone la Asesoría Jurídica Internacional: emisión por la Jefatura del Estado de un instrumento de adhesión redactado "según el modelo de las ratificaciones", ratificación de la adhesión, etc. (vid.); o que el de las prácticas ya comentadas de intervención de las Cortes, y aun otras como la de "autorizar" o aprobar la adhesión mediante una norma interna (usualmente un Decreto-Ley) de la que las Cortes son informadas en virtud del art. 13 de su Ley Constitutiva y no del art. 14 (práctica ésta que, como bien advierte el Consejo de Estado

en su Dictamen, tiene a sustituir el sistema tradicional español de la "incorporación automática" del Derecho internacional convencional al ordenamiento interno, por el de la conversión en Derecho interno mediante una norma paralela de rango legal, fraccionando así la práctica al respecto).

1. - Art. 14-I, Ley de Cortes
2. - Art. 14-II, Ley de Cortes
3. - Art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
4. - Arts. 12 y 15 del Convenio de Viena de 23-V-1969.
5. - Frente a esta posición del Consejo de Estado se alza la doctrina de la adhesión como "proceso", "acto", según la doctrina, pero acto que no tiene porque realizarse "uno actu" o "simple".
6. - Vid supra "Actos internacionales sometidos al conocimiento del legislador.
7. - Ley de Referendum Nacional, artículo primero.
8. - Sin embargo, el problema no ha tenido una existencia real mientras sobre la base de las leyes de 30-I-1938 y 8-VIII-1939, la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno han estado vinculados de "jure" y de "facto" en la persona del Caudillo.
9. - Señaladamente a la intervención de las Cortes.
10. - Art. 11 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.
11. - No obstante, conviene destacar el grave error que se comete cuando se habla de que las Cortes "ratifican", dado que estas se limitan a "autorizar o consentir la ratificación" o "adhesión" según los casos, dado que es al Jefe del Estado quien, al personificarla soberanía nacional, a quien corresponde dicho acto.

12. - Así, cuando el Presidente USA pide 20-V-1959 (tras haber depositado el 1-I anterior una notificación de su intención de adherirse) el Senado da su "advice and consent" para la adhesión al Acuerdo Internacional del Azúcar de 1-XII-1958 -- procedimiento no usual en el sistema norteamericano --, el Comité de Relaciones Exteriores de dicho órgano contesta por resolución de 21-VII-1959 otorgando su "advice and consent" to ratification" del instrumento: el Presidente se refería a la adhesión y el Senado votaba por la ratificación. La discrepancia quedó plasmada en el instrumento firmado por el Presidente el 18-VIII-1959, que rezaba:

"Now, therefore, be it known that I, Dwight D. Eisenhower, President of the United States of America, having seen and considered the said International Sugar Agreement of 1958, do hereby, in pursuance of the said advice and consent of the Senate of the United States of America, ratify and confirm the same, and every article and clause thereof, and declare the accession of the United States of America to the said International Sugar Agreement of 1958."

13. - Article 16.
14. - Ch. Rousseau, Droit International Public, t. J., pag. 111 y s. s.
15. - Salvo el supuesto inedito del art. 14-I de su Ley Constitutiva.
16. - El Consejo de Estado cita las Convenciones de Viena de relaciones diplomáticas de 1961 y de relaciones consulares de 1962 que incorporan cláusulas fiscales y a la que España se ha adherido.
17. - Sin embargo, no debemos olvidar que las competencias residuales

2. - Son de la competencia del Pleno en virtud del último párrafo del artículo 10 según el cual "el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan caracter de ley".

18. - Ley Orgánica del Estado, art. 2, II.

19. - Ley Orgánica del Estado, art. 2, I

20. - Ley de Cortes, art. 1º

21. - Acto Constitucional de 24 de junio de 1793, art. 53: "Le corps legislatif propose des lois et seud des decrets. "

art. 55: " Sont designes sous le nom particulier de decret, les actes des corps legislatif, concernant....

.... La ratification des traites..."

22. - Constitucion de la Republique française du 5 fructidor, an III (22 agosto de 1795) art. 333, 'Les traites ne sont valables qu'après avoir este examinés et ratifiés par le corps legislatif: neanmoins, les conditions secretes peuvent recevoir provisoirement leur execution des l'instant meme ou elles sont arretées par le Directoire."

23. - En primer lugar porque la comparte con el Consejo de Ministros (Ley Regimen Jurídico art. 10) y el Jefe del Estado (Leyes de 1938 y 1939, Ley de Cortes art. 1º). En segundo lugar porque en virtud del art. 13, puede ser ejercido por el Ejecutivo.

Esto se manifiesta con mayor claridad en materia de tratados internacionales.

- 28. - Es decir, hasta la entrada en vigor del Decreto 801/1972 de 24 de marzo.
- 29. - Vid Capítulo VIII, secciones II y III.
- 30. - Art. 10 de la Ley de Cortes.
- 31. - Art. 14-I de la Ley de Cortes.
- 32. - Art. 12, párrafo 2º de la Ley de Cortes.

III. - EL DICTAMEN DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 1971
DEL PLENO DEL CONSEJO DE ESTADO

No obstante, y a pesar de las conclusiones antes expuestas del dictamen de 3 de junio de 1970 de la Permanente del Consejo de Estado (1) la Administración activa seguía sin tener resuelta la duda de si, a pesar de que solamente se exige para las adhesiones la autorización del Gobierno a tenor del Artículo 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, serían de aplicación las exigencias del artículo 14 de la Ley de Cortes, en razón de la materia sobre la que versan los convenios objeto de la adhesión afecta a las reservas de los artículos 10 y 12. Ante esta situación la Administración, "a fin de contar con el máximo asesoramiento jurídico" haciendo uso de la facultad establecida en los arts. 20 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado remite el expediente a Dictamen del Pleno del Consejo de Estado.

A la nota de remisión acompañaba la Asesoría Jurídica Internacional que la adhesión debería estar en el orden interno sujeta a los mismos requisitos de la ratificación, es decir, a dictamen de las Cortes en los supuestos de los arts. 14, 10 y 12 de su Ley Constitutiva y la emisión por la Jefatura del Estado de un Instrumento redactado "según el modelo de las ratificaciones". La proposición de la Asesoría Jurídica Internacional se basa en tres argumentos: 1º, que la plena eficacia obligatoria de la adhesión la hace material-

mente equivalente a la firma seguida de ratificación por lo que formalmente debe tramitarse de la misma manera que ésta. 2º, puesto que el artº 14 de la Ley de Cortes exige que éstas sean oídas cuando haya de ratificarse tratados relativos a materias de su competencia de acuerdo a los artículos 10 y 12, "en lo que concierne a los tratados habrá de considerarse que si su contenido está formulado por alguna disposición que, de plasmarse en una fuente interna de derecho debiera revestir forma de Ley, deberán ser oídas las Cortes para su ratificación o adhesión. "En tercer y último lugar, considera la Asesoría que el ejercicio de la facultad legislativa fué concedido al Jefe del Estado por las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 y el artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado señala, entre las competencias del mismo, la de sancionar y promulgar las leyes...." por analogía pueden afirmarse que la facultad de obligarse España por un tratado y en disponer que dicho tratado sea cumplido en España, será competencia del Jefe del Estado, siempre que sus disposiciones fueran objeto de una Ley o de una fuente jurídica interna".

La equivalencia de la ratificación de la adhesión a la firma más la ratificación parte del supuesto de que la regla general y residual es la de que la ratificación es el procedimiento común para

la conclusión de tratados, mientras que las otras formas no son sino excepciones. Ahora bien, de ser aceptado este criterio exigiría que los mismos trámites a que se somete esta adhesión equiparada formalmente a la ratificación se aplicarán a cualquier otro tipo de Acuerdo internacional en atención a la relevancia de su materia, puesto que cualquier forma es idónea para manifestar el consentimiento del Estado (2) De esta manera habría que someter en la práctica española a los mismos trámites de la ratificación no sólo a la adhesión, sino también de canje de notas y de cualquier tipo de convenios en forma simplificada, es decir, de aquellos que se caracterizan por no ser ratificados pero versan sobre materia de competencia reservada. Sin embargo ello no constituiría grave problema en base a dos razones: 1. ni nuestra legislación ni nuestra práctica tradicional conocen los convenios en forma simplificada; 2. la firma tiene normalmente el significado de no definitiva del consentimiento del Estado en obligarse por el Tratado, y el supuesto contrario es en principio la excepción; cuando el acto complejo de la adhesión se perfecciona, aquella manifestación es definitiva, por lo cual el control legislativo debe mediar.

2. Necesaria intervención de las Cortes en virtud de una interpretación analógica del art. 14 de su Ley Constitutiva, tal como se ha venido realizando desde 1947.

3. La Adhesión debe sancionarse en un instrumento redactado "según el modelo de las ratificaciones", esto es, con referencia al dictamen de las Cortes emitido de acuerdo al art. 14 de su Ley Constitutiva y conteniendo la sanción del Jefe del Estado. Ello, aunque aparentemente pudiese equivaler a un acto internacionalmente irrelevante e incompatible con el que el mismo Estado habría ya realizado en el orden internacional. La adhesión obliga a España en virtud de su propio instrumento y, usualmente, desde la fecha de su depósito, el Instrumento que la Asesoría propone sería una medida con vistas a la situación que ha de producirse cuando se cumpliera la previsión necesaria aunque desde una perspectiva meramente funcional, lo que se pretende con esta solución es vencer ciertas dificultades ofrecidas por disposiciones legales referentes a los "Tratados ratificados", no bastare el Instrumento de adhesión en forma de ratificación, sino que, en puridad, sería preciso la ratificación de la adhesión, tesis patrocinada por la Abogada del Estado. En fin, esta escisión entre actos internacionales y medidas internas en el proceso de conclusión de Tratados, además de introducir una peligrosa quiebra en el principio de unidad intencional entre los actos de una y otra esfera, sustituiría la noción de ratificación acto internacional, propia de nuestro Derecho constitucional histórico y vigente, por el de ratificación parlamentaria interna, y llevaría a cambiar el sistema de incorporación automática de las normas convencionales al propio ordenamiento por el de "conversión", al exigir para la vigencia interna un Instrumento puramente interno."

La Abogacía del Estado por su parte estimaba que "cualquiera que sea la forma en que se haya realizado la adhesión a los convenios anteriores, deberá respecto de estos, cuando ncha habido una autentica ratificación debidamente promulgada, partir de la aprobación que, al parecer, existe ya dada por las Cortes Españolas para publicar un texto en la forma habitual de ratificación, sin perjuicio de mencionar en ella que se ratifica el texto al cual se ha prestado la adhesión por parte del Gobierno Español. Sin embargo, lo más interesante de dicha nota es su referencia a la causa inmediata del planteamiento del problema consultado; la eficacia interna de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares de Viena de 1961 y 1963 a los que España ha dado su adhesión y que, por lo tanto, no han sido objeto de una ratificación formal.

El Consejo de Estado, reunido en sesión plenaria, celebrada el día 19 de noviembre de 1971, tras el examen del derecho español, conjugando la necesidad de cumplir las obligaciones internacionales y la precisión de actuar conforme a una ordenación de competencias, expone el trámite que debe darse a las adhesiones a tratados internacionales, así como el análisis de las necesidades de modificación legislativa (8): Aprobó por mayoría el dictamen número 37.248/37.068, después de examinar el expediente relativo a la tramitación que debe darse a las adhesiones a los tratados internacionales, a partir de una doble necesidad, es decir:

1. - La ordenación de actuaciones correspondientes
al Consejo de Ministros, Cortes y Jefe del Estado.
2. - La necesidad de una clasificación de normas.

1. - Ordenación de actuaciones

Actúan sucesivamente el Gobierno, las Cortes y el Jefe del Estado.

a) El Gobierno

Actuará, conforme dispone la Ley de Régimen Jurídico, decidiendo sobre la conveniencia de obligarse, ya por vía de firma, ya de adhesión. Cuando la materia objeto del Tratado no está comprendida en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, por no requerir un derecho interno rango formal de Ley para su regulación, el Gobierno actuará sin necesidad de autorización o consulta alguna, obligando al Estado plenamente con su decisión.

Por el contrario, cuando la materia sobre la que recae el Acuerdo internacional es materia de ley, según la legislación española, no puede el Gobierno por sí solo realizar el acto internacional de compromiso sin incurrir

en responsabilidad interna, y dando pie, en su caso, a una petición de responsabilidad internacional frente al Estado.

b) Las Cortes

Actuarán conforme dispone la Ley de Cortes, y de acuerdo con el acto internacional, debiendo ser anterior en el supuesto de la adhesión. Si se efectúa con posterioridad sería una medida doméstica de convalidación dictada para evitar eventuales responsabilidades.

Al igual que en las demás ocasiones en que se prevé su actuación la Comisión de competencia legislativa de las Cortes actuará en defensa del ámbito material de la ley, dictaminando en los supuestos en que la obligación internacional se haya contraído por el Gobierno y se requiera conforme al art. 14 una intervención de las Cortes. La Comisión actuará de acuerdo con las normas contenidas en la Ley de Cortes y su Reglamento.

c) El Jefe del Estado

Le corresponde históricamente la sanción de las obligaciones internacionales. Actuará en tres sentidos.

c. 1. Cuando el Tratado afecte a la soberanía e integridad territorial española solo puede sancionar previo dictamen del Consejo del Reino y Ley aprobada por el Pleno de las Cortes Españolas, tanto si España es parte como si se adhiere al Tratado. Unicamente que en el supuesto de la adhesión, la sanción será previa al acto internacional.

c. 2. En los demás casos no se prevé por la legislación española la necesidad de actuación del Jefe del Estado, ni para la ratificación, ni para la adhesión, tengan que actuar las Cortes o aunque tal actuación no se requiera. No obstante, habida cuenta de que la adhesión o ratificación de un tratado puede suponer la modificación de las leyes internas, cuando ésto ocurra y motive la intervención de las Cortes, en los términos antes expresados, debe recaer la sanción del Jefe del Estado, que es el acto de perfeccionamiento de la Ley, que en los supuestos de adhesión ha de ser previa al acto internacional que perfecciona la obligación y en los supuestos de ratificación posterior.

c. 3. No obstante, como derecho transitorio, y en tanto se produzcan los hechos referidos en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del

Estado, el Jefe del Estado puede utilizar los plenos poderes que le confieren las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 y obligar internacionalmente al Estado por Ley de prerrogativa y al margen de todo el procedimiento previsto.

2. - Necesidad de una clasificación de normas.

De acuerdo con lo expuesto es patente que el análisis conjunto de la normativa constitucional española ofrece criterios suficientes para llegar a las consecuencias que se deducen de este Dictamen.

No es, por el contrario, menos cierto que la falta de una normativa clara y suficiente enturbia el entendimiento del sistema y puede servir de base a interpretaciones diferentes. Por lo cual estima este Consejo que es una exigencia de la seguridad jurídica que se dicte un cuerpo normativo del rango necesario en que se resuelvan los problemas hoy en día planteados, y se dé una ordenación lógica al sistema, pudiendo servir de guía a tal efecto las consideraciones y conclusiones establecidas en este dictamen.

En virtud de lo expuesto, este Consejo de Estado en Pleno, por mayoría, es de dictamen:

- 1º. - Que el Consejo de Ministros es por sí solo competente para obligar al Estado internacionalmente cuando la materia objeto del Tratado no afecte a la competencia de las Cortes.
- 2º. - Que las Cortes deben ser oídas para la ratificación, y asimismo con carácter previo, para la adhesión del Estado a tratados internacionales, cuya materia sea de su competencia.
- 3º. - Que cuando un tratado ya bilateral o multilateral, afecte por su contenido a la plena soberanía o integridad territorial del Estado, no puede ser sancionado por el Jefe del Estado sin previa ley favorable del Pleno de las Cortes.
- 4º. - Que, no obstante lo dispuesto en la conclusión anterior, y en tanto, no se cumplan las previsiones sucesorias, el Jefe del Estado puede sancionar una obligación internacional, al margen del procedimiento establecido utilizando las prerrogativas conferidas por las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, dictando al efecto los actos

legislativos, por su contenido y forma, que sean necesarios.

- 5º. - Que el interés público y la seguridad jurídica aconsejan que se dicte una disposición de rango legal, en que se precisen las competencias internacionales de los órganos del Estado y se prevea con carácter general sobre la aplicación interna de las normas internacionales y el cumplimiento de las obligaciones de dicho carácter del Estado, pudiendo seguirse al efecto los criterios establecidos en el cuerpo de este dictamen".

1. - A las conclusiones sobre el asunto dictaminado por la Comisión permanente del Consejo de Estado de 3 de junio de 1970, que eran del tenor siguiente:

1. - Que la adhesión de España a Convenios Internacionales tan sólo exige la autorización del Gobierno tal como lo dispone la Ley de Régimen Jurídico - art. 10, 5.

2. - Que no procede la emisión de un Instrumento de Ratificación de la adhesión o de sanción de la adhesión análogo a los de ratificación.

3. - Que un Convenio al que España se haya adherido en la debida forma obliga en virtud de la sola adhesión y ha de ser aplicado como tal una vez publicado en la forma acostumbrada.

4. - Que dicha aplicación sería muy facilitada adoptando las medidas legislativas propuestas en el cuerpo del Dictamen.

5. - Que las normas y prácticas españolas referentes a la celebración de Tratados debería racionalizarse en los términos propuestos en el cuerpo del dictamen, pudiendo dicha racionalización culminar en una reforma del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Acompañaba un voto particular del Consejero Permanente Sr. Rovira Burgada, cuyas conclusiones eran las siguientes:

1. - Que la adhesión o la aprobación de España a Tratados, Convenios o acuerdos internacionales exigen las mismas formalidades que, según los distintos casos y en atención a su

contenido.

2. - Que en los casos de adhesión tales formalidades pueden cumplirse bien antes de manifestarse la adhesión (autorización), o bien despues de manifestada (aprobación o ratificación de la adhesión).

3. - Que un Tratado, un Convenio o un Acuerdo al que España se haya adherido sin el cumplimiento de las formalidades expresadas no obliga en virtud de la sola adhesión y por el simple Acuerdo del Consejo de Ministros.

2. - De conformidad con el artículo 11 del Convenio de Viena de 23 de Mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados.

CAPITULO DECIMO

CAPITULO X. - EL DECRETO 801/1972 DE 24 DE MARZO,
PARA LA ORDENACION Y SISTEMATIZACION
DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION
EN MATERIA DE TRATADOS: CONTENIDO.

I. GENERALIDADES

Las normas recogidas en las Leyes Fundamentales no son problemáticas respecto a la especial posición que, en las relaciones internacionales, corresponde al Jefe del Estado en cuanto representante máximo del Estado y personificación de la soberanía nacional(1). Posición que, por otro lado, ha sido reconocida con impecable unanimidad en todos los textos consitucionales que ha conocido nuestro pais (2).

Sin embargo, en lo concerniente a la Actividad de la Administración Central del Estado en materia de Tratados internacionales, y en especial la configuración de funciones y competencias del Consejo de Ministros y de las Cortes Españolas, los preceptos fundamentales, contenidas en dispersas disposiciones de distinto rango y alcance, configuraban de forma desigual y contradictoria las competencias y funciones del Gobierno de la Nación y las Cortes.

Esta falta de una normativa que de forma completa, uniforme y sistemática regulase la actividad de la Administración del Estado en materia de Tratados internacionales, habia dado origen, como era lógico esperar, a que la práctica administrativa no ofreciera

la uniformidad deseable y lo que es más grave, hubieran tenido lugar actos internacionales que desde el punto de vista interno podían constituir objeto de "contrafuero" y desde una perspectiva internacional comprometía la responsabilidad del Estado español por incumplimiento de compromisos válidamente contraídos desde el punto de vista internacional.

Amen de estas deficiencias e imperfecciones, en la ordenación de la actividad de los órganos de la administración en materia de tratados, había que tener en cuenta la evolución de la práctica internacional, así como las exigencias de la Administración del Estado en orden a la coordinación de sus órganos, en todo lo referente a su actividad en el ámbito de las relaciones internacionales. Las necesidades y problemas de la Administración en este sector de su actividad se hicieron más apremiantes debido, fundamentalmente, a causa del proceso de desarrollo progresivo y codificación de las normas internacionales que regulan el régimen de los tratados, que ha culminado en la adopción del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969, cuyo texto es la resultante de la codificación de las principales normas sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados (3).

Como resultado del dictamen del Consejo de Estado, de 19 de noviembre de 1971, cuyas conclusiones venimos de exponer y, respondiendo a la necesidad "sentida por la Administración de que se establezca una

normativa" que ordenase la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 17 de marzo de 1972, fue sancionado por el Jefe del Estado el Decreto 801/1972 de 24 de marzo (4), que posiblemente con un optimismo del todo justificable, se dicta para "dar una ordenación lógica al sistema" es decir, "ordena y sistematiza todo el complejo proceso de la celebración de un tratado internacional y aclara y precisa en especial, dos puntos que no están suficientemente desarrollados en la normativa existente y han tenido que ser complementados por la práctica" , es decir: la competencia que el art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado confiere al Gobierno o Consejo de Ministros y las circunstancias que determinan que las Cortes sean oídas para poder comprometer internacionalmente al Estado.

ESTRUCTURA DEL DECRETO

El Decreto 801/1972 de 24 de marzo se compone de treinta y cuatro artículos ordenados en siete Títulos todo ello precedido por su habitual Exposición de motivos. A los treinta y cuatro artículos acompaña la habitual disposición final por la que se autoriza al Ministro de Asuntos Exteriores para adoptar cuantas disposiciones sean necesarias para su aplicación.

Tras la Exposición de motivos, el Título primero consagra lo a las "Disposiciones generales" declara en su art. 1º que "la ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales es de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores.

El artículo segundo recoge una serie de definiciones, fiel reflejo de las establecidas en el artículo segundo del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 (5).

El Título Segundo, relativo a la "Representación Internacional de España en materia de tratados". Al igual que el Título I, su fidelidad al Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es manifiesta, y en el se destaca un excesivo criterio centralizador de las relaciones internacionales de España en materia de tratados en y a través del Ministerio de Asuntos Exteriores (6).

Sin embargo, a los efectos que aquí nos interesan, lo más destacable del Decreto de referencia es, como bien ha señalado Herrero de Miñón, "la pretensión de articular la iniciativa de dicho Departamento, con las previsiones de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y la competencia que a las Cortes atribuye el artículo 14 de su Ley Constitutiva y al Jefe del Estado" (7) objeto

de los artículos 9 a 34 agrupados en los Títulos III sobre la "negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado" (8), IV relativo a la "firma de un Tratado" (9), V, relativo a la ratificación de los tratados (10) y VI sobre la "Adhesión" a los tratados (11).

Finalmente el Título VII se ocupa y regula la actividad del Ministerio de Asuntos Exteriores relativa a la "Publicación y registros de los tratados" (12).

1. - Ley Orgánica del Estado, art.
2. - Vid Capítulo II. "Significación jurídica del sistema español".
3. - Convenio de Viena de 1969, art. 2,1, a)
4. - Publicado en el Boletín Oficial del Estado, nº 85 de 8 de abril de 1972.
5. - Art. 2.
6. - Vid más adelante en la sección II de este Capítulo "Las Competencias del Consejo de Ministros y el Ministerio de Asuntos Exteriores.
7. - Herrero de Miñón, "Ordenación de la Actividad Administrativa del Estado en Materias de Tratados Internacionales". (Rev. de Administración Pública, nº) pag. 360.
8. - Artículos 3 a 12.
9. - Artículos 13 a 15.
10. - Artículos 16 a 21.
11. - Artículos 21 a 27
12. - Artículos 28 a 34.

II. - LA COMPETENCIA QUE EL ARTICULO 10, 5 DE LA LEY
DE REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DEL
ESTADO CONFIERE AL CONSEJO DE MINISTROS Y AL
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES.

En lo que concierne a la actividad de la Administración del Estado , es decir, la configuración de funciones y competencias del Consejo de Ministros y del Ministerio de Asuntos Exteriores, para promover, proyectar, dirigir y ejecutar la política exterior del Estado y concertar las relaciones con otros Estados y Organismos Internacionales, el Decreto 801/1974 de 24 de marzo, establece que "el Consejo de Ministros es por si solo competente para adoptar la decisión de comprometer internacionalmente la voluntad del Estado español cuando la materia objeto del Tratado no afecte a la competencia de las Cortes" (1)

Igualmente, "la ordenación de la actividad administrativa en materia de Tratados internacionales es de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores" (2), sin perjuicio de las facultades específicamente atribuidas a otros Organos de la Administración (3).

El Título II del Decreto (artículos 3 al 8) regula la "Representación internacional de España en materia de Tratados" y atribuyendo al Ministerio de Asuntos Exteriores la competencia para:

- a) "El nombramiento de los representantes de España para la ejecución de cualquier acto internacional relativo a un tratado" (4)
- b) Expedir, en nombre del Jefe del Estado, la plenipotencia por la que se acredite a una o varias personas como representantes de España para llevar a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado (5)
- c) Centralizar de forma directa e "inmediata" toda la actividad de los representantes de España relativa a tratados, que se hallan obligados a comunicarlos "de inmediato al Ministerio de Asuntos Exteriores, al que enviarán los documentos originales adoptados o suscritos, o ejemplar autorizado de los mismos, en caso de no disponer del original" (6).

Los artículos 4º, 7º regulan la necesidad (7), alcance (8) y límites de la "plenipotencia con que deben estar acreditados los representantes de España para "negociar un tratado, adoptar y autenticar su texto, expresar el consentimiento de España en obligarse por un tratado o ejecutar cualquier otro acto internacional relativo a la celebración de un tratado" (9).

El artículo 5º (10) redactado en los mismos términos del apartado 2)

del artículo 7º del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, alude a las personas que "en virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes", se considera que representan a su Estado" (11).

El Título III relativo a la "Negociación, adopción y autenticación del texto de un Tratado", regula en su artículo 9 la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores (12) y la del Consejo de Ministros (13).

Fiel al espíritu del artículo 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, el Decreto de 24 de marzo de 1972, que se propone ordenar y sistematizar la actividad de la Administración en materia de tratados, reconoce al Consejo de Ministros la competencia para autorizar "la negociación de un tratado" (14) y atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores la obligación de solicitar la oportuna autorización (15), siendo además de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores la negociación de un tratado (16) una vez esta ha sido autorizada por el Consejo de Ministros.

Sin embargo, "en el desempeño de sus funciones los representantes de España, deberán atenerse en la negociación de un Tratado, no solo a las instrucciones que les dé el Ministro de Asuntos Exteriores, sino "al contenido y alcance de la autorización otorgada por el

Consejo de Ministros". (17)

Esta remisión al espíritu del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la encontramos igualmente en los artículos 13 (18), 19 (19), 23 (20) y 25 (21).

Ahora bien, esta aparente diafanidad del Decreto de 24 de marzo de 1972 en torno a las competencias respectivas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Consejo de Ministros, así como su fidelidad al art. 10, 5 de la repetida Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se empaña, cuando analizamos a fondo las formas de manifestación del consentimiento de España para obligarse por un tratado que en el mismo aparecen recogidas y reguladas con amplitud desigual.

Al definir que se entiende por "reservas" en el art. 2 º) el Decreto 801/1972 alude expresamente a la "firma", la "ratificación", la "aceptación", o "aprobación" de un tratado, así como a la "adhesión" (22). En el art. 14 a la "firma ad referendum" (23), precisando que una vez haya sido "recabado ulteriormente del Consejo de Ministros su aprobación", el Ministro de Asuntos Exteriores comunicará dicha aprobación al Estado o Estados negociadores. Una vez aprobada por el Consejo de Ministros, la firma "ad referendum" de un tratado equivaldrá a su firma definitiva".

Esta redacción del art. 14 del Decreto 801/1972 de 24 de marzo, que se pretende de conformidad con art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado que se recoge en el art. 13, en el que se dispone que "es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la firma de un tratado corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización" (24), introduce en nuestro ordenamiento jurídico un equivoco terminológico que puede dar origen a situaciones muy semejantes a las que dió lugar la defectuosa redacción del art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, al plantear la posibilidad, aunque solo sea a título de excepción (25) de que el Ministro de Asuntos Exteriores pueda autorizar, la firma "ad referendum" de un tratado, lo cual conduce a que la competencia que el art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado confiere al Consejo de Ministros para autorizar la firma de un tratado, queda configurada de acuerdo con la redacción del art. 14 del Decreto de 24 de marzo de 1972 como "la aprobación" de la firma "ad referendum", es decir, que "una vez aprobada por el Consejo de Ministros la firma "ad referendum" de un tratado equivaldrá a su firma definitiva (26).

Estimamos que la redacción del indicado art. 14 del Decreto de referencia ofrece graves contradicciones y anomalías.

En primer lugar, no se ve la necesidad de transferir al Ministerio de Asuntos Exteriores una competencia -- autorizar, aunque solo

sea a título excepcional y "ad referendum" la firma de un tratado -- que ha sido expresamente atribuida al Consejo de Ministros (27).

En segundo lugar, la posibilidad que el Ministro de Asuntos Exteriores ofrece este recurso de la firma "ad referendum" recogida en el art. 14 del Decreto, puede constituir el fundamento de derecho, para que en la práctica el titular de este departamento, prescinda de la necesidad en que se encuentra según el art. 13 (28) de solicitar del Consejo de Ministros la pertinente autorización para la firma de un tratado.

El equívoco introducido por el artículo 14 del Decreto se hace más agudo si tenemos presente que no resulta fácil distinguir si en la expresión "equivaldrá a su firma definitiva" (29) se está haciendo referencia a la firma, como medio para proceder a la autenticación del texto definitivo de un tratado, o a la firma en cuanto medio de manifestación del consentimiento de España para obligarse por un tratado (30).

El hecho de que el Ministro de Asuntos Exteriores pueda, excepcionalmente, prescindir de la obligación de solicitar del Consejo de Ministros la pertinente "autorización" para proceder a la firma de un tratado y se le atribuye una excepcional competencia para autorizar la firma "ad referendum", trae consigo la necesidad de

"confirmar" un acto internacional llevado a cabo por representante de España que no está autorizado expresamente para realizarlo (31).

Sin embargo, la "confirmación" de "un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7º (32) no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin al Estado", de acuerdo al artículo 8 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se configura en la redacción del art. 14 del Decreto 801/1972, como "ulterior aprobación del Consejo de Ministros recabada por el titular del Departamento de Asuntos Exteriores, quien deberá poner en conocimiento del Estado o Estados negociadores que la firma "ad referendum" ha sido "aprobada por un Organo de la Administración del Estado que, de acuerdo con nuestro ordenamiento interno, solo es competente para "autorizarla" (33).

Con independencia de que esta nueva manifestación de la "aprobación" a cargo del Consejo de Ministros viene a complicar todavía más el espinoso problema que ya estaba planteado entre la naturaleza de la "aprobación" que se reconoce a las Cortes en el art. primero de su Ley Constitutiva (34) y la "aprobación" que lleva a cabo el Jefe del Estado al sancionar con su firma los Instrumentos de Ratificación (35), debemos preguntarnos hasta donde la excepcionalidad de la firma "ad referendum" se mantiene dentro de los pretendidos límites del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la

Administración del Estado o pretende heredar los usos "contra legem" introducidos a raíz de la promulgación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado por la ambigua redacción del art. 10, 5 de la misma.

Evidentemente, al disponer el art. 15, b) que si un "tratado por la materia objeto del mismo, no requiera la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva (36), el consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de su representante, nos debemos presuponer la imposibilidad de que a partir de la promulgación del Decreto de 24 de marzo de 1972 puedan reproducirse las anomalías que le dieron origen (37).

Sin embargo, la "firma ad referendum" tal y como la vemos expresada en el art. 14 del Decreto ofrece, además de los ya indicados, una compleja maraña de cuestiones, alguna de las cuales desencajan en el propio contexto del Decreto.

En primer lugar, debemos pensar que siendo de la competencia del Consejo de Ministros "autorizar la negociación y firma... de un tratado" (38) y que a pesar de que "el nombramiento de los representantes de España para la ejecución de cualquier acto internacional relativo a un tratado será hecho por el Ministro de Asuntos Exteriores" (39), "para negociar un tratado, adoptar y autenticar

su texto, expresar el consentimiento de España en obligarse por un tratado o ejecutar cualquier otro acto internacional relativo a la celebración de un tratado, la persona o personas que los lleven a cabo deberán estar provistas de una plenipotencia" (40). Ahora bien no debe minimizarse el hecho de que si bien la "plenipotencia la extiende el Ministro de Asuntos Exteriores, lo hace en nombre del Jefe del Estado (41) y que de acuerdo con el artículo 7º del Decreto, "La plenipotencia otorgada a un representante de España expresará el acto o actos relativos a la celebración de un tratado para cuya ejecución esa persona ha sido autorizada", entendiéndose que "la plenipotencia extendida para negociar un tratado incluye asimismo la facultad de adoptar su texto y autenticarlo."

A la vista del artículo 7º no se entiende como el Ministro de Asuntos Exteriores puede autorizar la firma "ad referendum" de un tratado a un representante de España acreditado en debida forma de una "plenipotencia" en la que entre otros términos se le faculta para negociar en nombre de España (42) lo cual le faculta, automáticamente, de acuerdo al artículo 7º, para adoptar el texto del tratado y autenticarlo mediante la firma (43). Esto, evidentemente, significa que la firma "ad referendum", tal y como la vemos reflejada en el artículo 14 del Decreto de referencia solo puede ser llevada a cabo en dos maneras:

1. - En primer lugar por el propio Ministro de Asuntos Exteriores, que en virtud del artículo 5, a) del Decreto (44) no precisa de la "plenipotencia" para acreditarse como representante de España. Lo cual está muy lejos de significar se halla en libertad para arrogarse competencias expresamente atribuidas a otros órganos superiores de la Administración del Estado. (45)

2. - En segundo lugar, por quien no puede ser considerado representante de España de acuerdo a los términos de los Tratados y los artículos 4 y 7 del Decreto 801/1972 de 24 de marzo (46). Ahora bien, resulta difícil imaginar como el Ministro de Asuntos Exteriores puede autorizar la firma "ad referendum" a persona que no ha sido previamente autorizada por acuerdo del Consejo de Ministros para "negociar un tratado" y carece de la pertinente plenipotencia ni se encuentra en ninguna de las circunstancias que se recogen en el artículo 5º del Decreto (47). Las llamadas razones de urgencia, en la era de las comunicaciones directas por medio de satélites de comunicaciones, resultan cada día que pasa más difícil de aceptar (48) y la denominada diplomacia secreta una práctica en desuso que no deja de ser una irregularidad si es practicada por el Ministro de Asuntos Exteriores con relación al Consejo

de Ministros del que es miembro y parte y frente al Presidente del Gobierno ante quien responde de la marcha de su Departamento (49).

Ahora bien en el Título IV del Decreto contempla la firma de un tratado desde su doble función, es decir, como medio de autenticación del texto de un tratado (50) y como medio de manifestación del consentimiento de España para obligarse por un tratado. En cualquier la autorización de la firma y de acuerdo al art. 13 es competencia del Consejo de Ministros de acuerdo al art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.

Los efectos de la firma dependerán desde el punto de vista del derecho interno de apartado b) del art. 15 y en la esfera del Derecho internacional de lo que se dispone en el apartado b) del artículo de referencia.

Sin embargo, una cosa es que ni el ordenamiento internacional, ni la voluntad de los Estados negociadores o parte en un tratado ni el ordenamiento consitucional del Estado, se opongan a que la firma de un tratado pueda representar, en determinadas circunstancias, la manifestación internacional del consentimiento del Estado en obligarse por dicho tratado, y otra muy distinta que a través de figuras jurídicas imprecisas y mal definidas el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Consejo de Ministros se arroguen com-

petencias que ni siquiera pueden ser consideradas como residuales (51).

Resumiendo, podemos decir que el artículo 14 del Decreto nos pone frente al dilema de no saber a ciencia cierta si en lo que en el se denomina firma "ad referencum" no encontramos en presencia de situaciones de "confirmación" (52) o aprobación (53).

Si valoramos dentro de sus justos términos las fugaces referencias que en el artículo 2, g) del Decreto se hacen a la "aceptación" y a la "aprobación" y las estudiamos a la luz de la equívoca redacción del estudiado artículo 14, no puede evitarse la sospecha de que en este plano el Decreto 801/1972 de 24 de marzo no llena todas las lagunas que en materia de tratados tiene planteadas nuestro ordenamiento y crea o deja sentadas las bases para que en el futuro se planteen problemas nuevos en torno a la cuestión de las "aprobaciones" (54).

Finalmente el Decreto 801/1972 de 24 de marzo ignora por completo otras formas de manifestación del consentimiento del Estado para obligarse por un tratado recogidas en el Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 (55) y conocidas por la práctica española (56), tales como el canje de instrumentos constitutivos

de un tratado (57). Tambien se deja notar el vacio creado por falta de la menor referencia al canje o depósito de instrumentos de "aceptación" y "aprobación" (58).

FORMA DE PROCEDER CUANDO POR LA MATERIA OBJETO
DEL TRATADO NO SE PRECISA LA INTERVENCION DE LAS
CORTES

El artículo 15 (59) establece que la firma de un tratado tendrá caracter vinculante en los casos siguientes:

- a) Cuando el tratado disponga que la firma tendrá dicho efecto.
- b) Cuando conste de otro modo que la firma tenga caracter de manifestación del consentimiento del Estado.
- c) Se sobreentienda que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga dicho efecto.

No obstante, el artículo 15 en su apartado b), condiciona el valor de la firma como medio de manifestación del consentimiento de España en obligarse por tratado a que "la materia objeto

del mismo no requiera la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva" (60).

Si prescindimos de la situación excepcional que se recoge en el artículo 14 y que hemos analizado más arriba, la firma de un tratado contemplada desde su función de manifestación del consentimiento de España para obligarse por un tratado únicamente puede ser autorizada por acuerdo adoptado en el Consejo de Ministros, correspondiendo al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización (61).

Los Títulos V y VI del Decreto, consagrados respectivamente a la "ratificación" y a la "adhesión" de España a un tratado, se distingue tanto en un caso como en otro, entre aquellos tratados que deben o no ser remitidos a las Cortes para poder comprometer internacionalmente al Estado, manteniendo con ello una fiel y escrupulosa fidelidad al principio de la reserva de ley que inspira nuestro ordenamiento jurídico.

De este modo, en los artículos 19 (62), 25 (63), establece la competencia de los órganos de la Administración Central y la forma en que se ha de proceder cuando los tratados objeto de ratificación (64) o de adhesión (65) por la materia objeto de los mismos no requieren la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva.

Para los supuestos de ratificación de un tratado que no precisan la intervención de las Cortes, es decir, "en el supuesto del artículo dieciseis, si por la materia objeto del tratado" (66), no se requiere proceder en la forma indicada en los artículos 18 (67) y 20 (68). Despues de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

"Uno. El Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores (69). "

"Dos. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado" (70)

Para los supuestos de adhesión a un tratado, "de conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la adhesión a un tratado" (71), correspondiendo "al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización" (72).

Una vez que ha sido "autorizada por el Consejo de Ministros

la adhesión a un tratado que no afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes.... se procederá del modo siguiente": (73):

"Uno. El Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión, que será firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores" (74).

"Dos. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado" (75).

Comparando la forma en que se ha de proceder en los supuestos de ratificación y de adhesión, tal como aparecen "ordenadas y sistematizadas" en el Decreto de 24 de marzo de 1972 se observa lo siguiente:

1. - La autorización de la firma de un tratado para los supuestos de ratificación es equivalente a la autorización de la adhesión para el supuesto de las adhesiones y la competencia para autorizarlas corresponde al Consejo de Ministros.
2. - En el supuesto de que la materia objeto del tratado que España ratifica o se adhiere no sea de las que precisan la intervención de las Cortes, el Ministerio

de Asuntos Exteriores procederá sin mas trámite a extender el correspondiente instrumento de ratificación o de adhesión, segun los casos

3. - Tanto en el supuesto de la ratificación como s se trata de una adhesión al correspondiente instrumento "contendrá el texto de las reservas o declaraciones formuladas por España, así como también en su caso, las objeciones hechas.... a las reservas formuladas por otros Estados contratantes" (76).

Estas son, las analogias de procedimiento recogidas en el Decreto de referencia para los supuestos de ratificación o adhesión. Sin embargo, una diferencia fundamental existe entre el instrumento de ratificación y el instrumento de adhesión. Así, mientras el primero es firmado por el Jefe del Estado y refrendado por la firma del Ministro de Asuntos Exteriores, los instrumentos de adhesión de España a un tratado, son firmados únicamente por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Esta diferencia, aparentemente sin trascendencia, dado que tanto en un caso como en otro la materia objeto del tratado que se ratifica o al que España se adhiere no requieren la intervención del legislador. Por lo tanto no se ve la necesidad de que el instrumento de ratificación vaya firmado por el Jefe del Estado o, por el contrario se excluye este requisito de los instrumentos de adhesión.

1. - Decreto 801/72 de 24 de marzo, Preámbulo.
2. - Art. 1º. "La ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados internacionales es de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de las facultades específicamente atribuidas a otros órganos de la Administración por el presente decreto u otras disposiciones legales.
3. - Art. 1º.
4. - Art. 3º. - "...a propuesta en su caso del Ministerio o Ministerios inderestados."
5. - Art. 3º. - "El nombramiento de los representantes de España, para la ejecución de cualquier acto internacional relativo a un tratado, será hecho por el Ministro de Asuntos Exteriores a propuesta, en su caso, del Ministerio o Ministerios interesados."
6. - Art. 8. - "Los representantes de España que hayan llevado a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado lo comunicarán de inmediato al Ministerio de Asuntos Exteriores, al que enviarán los documentos originales adoptados o suscritos, o ejemplar autorizado de los mismos en caso de no disponer del original."
7. - Art. 4º. - "Para negociar un tratado, adoptar y autenticar su texto, expresar el consentimiento de España en obligarse por un tratado o ejecutar cualquier otro acto internacional relativo a la celebración de un tratado, la persona o personas que los lleven a cabo deberán estar provistas de una plenipotencia que los acredite como representantes de España."

8. - Art. 7º. - "La plenipotencia otorgada a un representante de España expresará el acto o actos relativos a la celebración de un tratado para cuya ejecución esa persona ha sido autorizada. Se entiende que la plenipotencia extendida para negociar un tratado incluye asimismo la facultad de adoptar su texto y autenticarlo."
9. - Art. 4º. - ' Vid nota 7.
10. - Art. 5. - "En virtud de sus funciones y sin necesidad de plenipotencia, se considera que representan a España
- a) El Jefe del Estado, el Presidente del Gobierno, y el Ministro de Asuntos Exteriores, para llevar a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado.
 - b) Los Jefes de las misiones diplomáticas y de las misiones permanentes ante organismos internacionales para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y el Estado u Organismo Internacional ante el que se encuentran acreditados.
 - c) Los jefes de las misiones especiales enviadas a uno o varios Estados extranjeros para la negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado entre España y cualquiera de los Estados a los que ha sido enviada la misión.
 - d) Los representantes acreditados ante una conferencia internacional o ante un organismo internacional o uno de sus organos, para la nego-

ciación, adopción y autenticación del texto de un tratado elaborado en tal conferencia, Organismo u órgano. "

11. - Convenio de Viena art. 7, 2)
12. - Art. 9, 1. - "La negociación de un tratado es de la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores".
13. - Art. 9, 2). - "De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la negociación de un tratado."
14. - Art. 9, 2). Vid nota 13
15. - Art. 9, 2). Vid nota 13
16. - Art. 9, 1). Vid nota 12
17. - Art. 10. - "En el desempeño de sus funciones, los representantes de España se atenderán en la negociación de un tratado al contenido y alcance de la autorización otorgada por el Consejo de Ministros, así como a las instrucciones que les dé el Ministro de Asuntos Exteriores, al que tendrán informado del desarrollo de la negociación."
18. - Art. 13. - "De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la firma de un tratado."

19. - Art. 19. - " En el supuesto del artículo dieciseis, si por la materia objeto del tratado no se requiriese la intervención de las Cortes, después de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

Uno. El Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado. "

20. - Art. 23. - "De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la adhesión a un tratado."

21. - Art. 25. - "Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que no afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes, según su Ley Constitutiva, se procederá del modo siguiente:

Uno. - El Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión que será firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. - El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado. "

22. - Art. 2, g). - "Se entenderá por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado, o al adherirse a el...."
23. - Art. 14. - "Excepcionalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores podrá firmar o autorizar la firma "ad referendum" de un tratado, recabando ulteriormente del Consejo de Ministros su aprobación. El Ministro de Asuntos Exteriores comunicará dicha aprobación al Estado o Estados negociadores. Una vez aprobada por el Consejo de Ministros, la firma "ad referendum" de un tratado equivaldrá a la firma definitiva. "
24. - Art. 14. - "Excepcionalmente el Ministro de Asuntos Exteriores podrá firmar o autorizar la firma "ad referendum"...
26. - Art. 14.
27. - Art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.
28. - Vid nota 18
29. - Art. 14
30. - Dado que este problema se contempla en el Título IV del Decreto que regula la "firma" como medio de manifestación del consentimiento de España para obligarse por un tratado y no en el Título III, que contempla la firma como medio para autenticar el texto definitivo de un Tratado.

- 31. - De acuerdo con el art. 8 del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.
- 32. - Art. 7º del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969.
- 33. - Vid notas 34 y 35.
- 34. - Art. 1º Ley de Cortes. Vid Capítulo IV.
- 35. - " Por tanto habiendo visto y examinado los seis artículos que integran dicho Convenio, oída la Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 14 de su Ley Orgánica vengo en aprobar y ratificar cuanto en ella se dispone, en virtud del presente lo apruebo y ratifico, prometiendo cumplirlo, observarlo y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes, a cuyo fin, para su mayor validación y firmeza, mando expedir este Instrumento de Ratificación firmado por mi, debidamente sellado y refrendado por el infraescrito Ministro de Asuntos Exteriores. "
- 36. - Vid Capítulo IV.
- 37. - Vid Capítulo IX.
- 38. - Vid nota 13.
- 39. - Vid nota 5.
- 40. - Vid nota 7.
- 41. - Art. 6. - "La plenipotencia por la que se acredita a una o varias personas como representantes de España para llevar a cabo cualquier acto internacional relativo a un tratado será extendida por el Ministro de Asuntos Exteriores en nombre del Jefe del Estado. "

- 42. - Vid nota 8.
- 43. - Vid nota 8.
- 44.- Vid nota 10.
- 45. - Vid nota 10.
- 46. - Vid notas 7, 8
- 47. - Vid nota 10.
- 48. - Con independencia de la normativa recogida en nuestras Leyes Fundamentales sobre la "apreciación" de la urgencia.
- 49. - Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, art.
- 50. - Art. 11. - "Una vez elaborado y adoptado por los Estados negociadores el texto de un tratado, el representante de España lo autenticará mediante la rúbrica puesta en el texto del tratado o mediante la firma del acta final de la conferencia internacional en que figure dicho texto."
- Art. 12. - "Se entiende que la firma de un tratado por el representante de España, debidamente autorizado para ello de conformidad con lo dispuesto en el Título IV (arts. 13, 14 y 15) implica la autenticación de su texto."
- 51. - Es decir, no expresamente atribuidas a otro órgano del Estado.
- 52. - Vid nota 32.
- 53. - Vid notas 34 y 35.

54. - Vid notas 34 y 35.
55. - Convenio de Viena de 1969, arts. 11 y 17.
56. - Vid Capítulo VII, sección II.
57. - Recogido en el art. 11 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
58. - Suprimido.
59. - Art. 15. - "El consentimiento de España en obligarse por un tratado, se manifestará mediante la firma de su representante cuando
- a) El tratado disponga que la firma tendrá dicho efecto, o conste de otro modo, o se sobreentienda, que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga dicho efecto.
- b) El tratado, por la materia objeto del mismo, no requiera la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el artículo catorce de su ley constitutiva".
60. - Vid nota 59.
61. - De acuerdo al art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.
62. - Art. 19. - "En el supuesto del artículo dieciseis, si por la materia objeto del tratado no se requiriese la intervención de las Cortes, despues de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

Uno. - El Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. - El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado."

63. - Art. 25. - "Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que no afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cortes, según su Ley Constitutiva, se procederá de la forma siguiente:

Uno. El Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión, que será firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Dos. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado."

64. - Vid nota 62.

65. - Vid nota 63.

66. - Vid nota 62.

67. Art. 18. - "En el supuesto del artículo 16, si por la materia objeto del tratado se requiere la intervención de las Cortes, después de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

UNO. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva.

DOS. Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo catorce de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministro de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores."

TRES. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado."

68. - Art. 20. - "La comunicación por la que, de conformidad con el artículo 18, se remite a las Cortes el tratado, contendrá los extremos siguientes:

Uno. - Una copia autorizada del texto del tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores, y de los que ya son contratantes o partes del mismo o en su caso, del Organismo u Organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en el tratado.

Dos. - Cualquier documento anejo al tratado o complementario del mismo suscrito los Estados negociadores así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el tratado se aplicaría provisionalmente en todo o en parte, antes de su entrada en vigor.

Tres. Las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el tratado, así como, en su caso, las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el tratado u obligarse por el mismo.

Cuatro. La indicación del lugar y de la fecha de la firma del tratado, así como de las personas que han intervenido como representantes de España."

69. - Vid nota 67.

70. - Vid nota 67.

71. - Art. 23. - "De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la adhesión a un tratado. Corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización."

72. - Vid nota 71.

73. - Vid nota 63.

74. - Vid nota 63.

75. - Vid nota 63.

76. - Art. 21. - "Uno. El instrumento de ratificación contendrá el texto de las reservas o declaraciones formuladas por España, así como también, en su caso, las objeciones hechas por España a las reservas formuladas por otros Estados contratantes."

III. - LAS CIRCUNSTANCIAS QUE DETERMINAN LA INTERVENCION DE LAS CORTES PARA COMPRO-METER INTERNACIONALMENTE AL ESTADO.

En el Título V y VI del Decreto 801/1972 de 24 de marzo se ordena y sistematiza la actividad de la Administración del Estado, así como las circunstancias que determinan la intervención de las Cortes en materia de tratados internacionales, cuando el consentimiento de España se manifiesta internacionalmente por medio de la "ratificación" y la "adhesión" (1), especificando los fundamentos de la intervención de las Cortes en la materia, a fin de establecer el criterio que ha de seguirse para determinar los casos en que la intervención de las Cortes es preceptiva (2) de los que no se precisa su intervención (3), así como el procedimiento a seguir tanto el supuesto de ratificación como de adhesión (4).

En su art. 16 el Decreto establece el requisito fundamental para que el consentimiento pueda manifestarse mediante la ratificación, es decir: "Todo Tratado ha de ser firmado antes de someterse a ratificación" (5). Cumplimentado este requisito (6), "El consentimiento de España en obligarse por un Tratado se manifestará mediante ratificación en los casos siguientes:

- a) Cuando el Tratado disponga que dicho consentimiento debe manifestarse mediante ratificación (7).

- b) Cuando conste de otro modo la exigencia de esta forma para la manifestación del consentimiento (8).
- c) Cuando se sobre entienda que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación (9).

Por el contrario, cuando " el tratado no haya sido previamente firmado o ratificado por España" (10), el consentimiento del Estado español en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la adhesión cuando "el tratado disponga que dicho consentimiento puede manifestarse mediante la adhesión o conste de otro modo, o se sobreentienda, que los Estados negociadores han convenido que se pueda manifestar mediante la adhesión" (11).

A diferencia del art. 16 que recoge las normas internacionales relativas a la ratificación como procedimiento para la manifestación internacional del Consentimiento del Estado para obligarse por un tratado internacional, el art. 17 establece la normativa que, de acuerdo al ordenamiento constitucional español, la manifestación del consentimiento de España para obligarse internacionalmente por un tratado, requiere la intervención de diversos órganos y por lo tanto se precisa un procedimiento complejo para

poder comprometer internacionalmente al Estado.

A efectos del vigente ordenamiento constitucional español materializados en las Leyes Fundamentales, el Decreto 801/1972 de 24 de marzo no establece diferencias específicas entre ratificación y adhesión (12). Así, desde la perspectiva del Derecho constitucional de las Leyes Fundamentales, el factor determinante es el principio de la reserva de ley.

Este es el cauce por donde discurren las disposiciones de los artículos 17 (13) y 24 (14), es decir, "cuando el tratado, por la materia objeto del mismo, requiere la intervención de las Cortes a los fines de lo dispuesto en el art. 14 de su Ley Constitutiva" (15), o "afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva" (16).

La ratificación de los tratados internacionales, en los casos que el consentimiento haya de manifestarse por este procedimiento, viene determinado en el Decreto 801/1972 de 24 de marzo, y a efectos del cumplimiento de las disposiciones de nuestra normativa constitucional por dos elementos imprescindibles:

- 1) la firma
- 2) El artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes y las disposiciones que señalan la competencia de las Cortes en materia de reserva de ley.

Supuesto esto, y de conformidad con el art. 17, 2 del Decreto de referencia no todas las ratificaciones habrán de ser remitidas a las Cortes ni exigen el conocimiento ni la intervención del legislador (17), sino únicamente aquellos tratados que afecten a materias de su competencia reservada (18).

Este es el supuesto que regulan los artículos 17 (19), 18 (20), 20 (21) y 21 (22), es decir, cuando el consentimiento de España en obligarse por un Tratado se ha de manifestar mediante ratificación.

El mismo criterio rige para las adhesiones de España a un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva, de acuerdo a la normativa recogida en los artículos 24 (23), 26 (24) y 27 (25).

Así pues, en los supuestos de ratificación, cuando por exigencias del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, un tratado requiera la intervención del más alto órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado "se deberá establecer en el texto de dicho tratado que es requisito necesario para comprometer internacionalmente a España el requisito de la ratificación (26) entendiéndose que, si por las razones que fueran, no se establece expresamente este requisito "se entenderá que la firma se pone a reserva de ratificación (27).

Es evidente que los redactores del Decreto de 24 de marzo de 1972 que ordena y sistematiza la actividad de la Administración del Estado en materia de tratados internacionales no han prestado excesiva atención a las diferencias existentes entre la noción de "ratificación" en tanto que procedimiento para la formación de la voluntad se manifiesta. No obstante, se puede prescindir de este matiz, dado que el Decreto no deja lugar a dudas respecto a los principios que gobiernan la ratificación en tanto que intervención del legislador en materias de su competencia reservada (28).

Idéntico criterio se sostiene en el Decreto de 24-III-1942, respecto a las adhesiones de modo que la adhesión de España a un tratado, en los casos en que el consentimiento haya de manifestarse por este procedimiento. Viene como vimos respecto a la ratificación determinado por dos factores básicos, cuya concurrencia es necesaria para que la adhesión sea obligada y la intervención de las Cortes necesaria.

1. - Que el tratado no haya sido firmado ni ratificado por España (29)
2. - Que el objeto o contenido del tratado afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva (30).

Comparando las disposiciones del Decreto relativas a la circunstancia que tanto en el supuesto de la ratificación como de la adhesión, hacen necesaria la intervención de las Cortes, se observa una perfecta y congruente unidad de criterio, es decir en ambos supuestos esta viene determinada por las materias cuya regulación es de competencia de las Cortes en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14 de su Ley Constitutiva.

Dicho esto, no resulta ocioso destacar la curiosa redacción del art. 22, apartado b) (31), donde se considera que el consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestara mediante adhesión cuando el Tratado no haya sido previamente firmado o ratificado por España, según los casos.

Si tenemos en cuenta que la ratificación reclama la firma previa, es decir, que sin firma no cabe pensar en ratificación en tanto que procedimiento internacional para la manifestación internacional del consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, no se colige, a primera vista, esta doble alusión a la firma y la ratificación recogida en el art. 22, b).

Sin embargo, esta sutileza, aparentemente gratuita, se carga de sentido si consideramos que en la práctica moderna han

aparecido técnicas en la conclusión de tratados internacionales que rompen con los esquemas tradicionales (32) al tiempo que conservan la terminología habitual. Caso típico de estas nuevas realidades surgidas en el siglo XX, nos la proporcionan los proyectos de Convenios de la O. I. T., cuya "ratificación" no prejuzga la firma (33) así como los diferentes supuestos de aceptación de acuerdos adoptados en el seno de una Organización internacional, de acuerdo a las diferentes formas de mayoría cualificada. Del mismo modo que esta doble referencia a la firma y a la ratificación tiene su sentido en relación a los supuestos de tratados a que se refiere el art. 4º del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969 (34) puede considerarse que con ello el Decreto de 23 de marzo de 1972 trata de salir al paso de ciertos usos aparecidos en nuestra práctica diplomática consistentes en rehusar la firma de un tratado en el que España había sido Estado negociador, pero había rehusado, después de haber participado en la adopción del texto definitivo del mismo, a autenticarlo mediante la firma, con lo cual quedaba cerrada la vía de la ratificación y a la aplicación del art. 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, al tiempo que se abría la posibilidad de adherirse al susodicho tratado, en virtud del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado con lo cual el Gobierno quedaba en libertad de remitirlo a las Cortes o sus traerlo a su conocimiento, sin que pudiera saberse las

razones jurídicas que decidían uno u otro supuesto (35).

Si a la vista de la redacción de los títulos V y VI del Decreto de 24 de marzo de 1972 no cabe regatear elogios a sus redactores por el escrupuloso cuidado que han desplegado para dejar bien clara y firme la competencia orgánica de las Cortes en materia de tratados internacionales, procurando exponer los diferentes supuestos en que con independencia de consideraciones relativas al Derecho internacional, las Cortes deben ser oídas para poder comprometer internacionalmente al Estado, la determinación de las materias que constituyen la competencia orgánica del "órgano de participación del pueblo español en las tareas del Estado" queda sin aclarar debidamente.

Todo incide a pensar que los redactores del Decreto de 24 de marzo de 1972 no han deseado penetrar en el arcano y sinuoso laberinto del art. 14 de la Ley de Cortes prefiriendo limitarse a precisar referencias al susodicho artículo dando por supuesto que el art. 14 fija con precisión la competencia de las Cortes (36).

Sin embargo, debemos o al menos podemos pensar que los redactores del Decreto son conscientes de las imprecisiones del art. 14 de la Ley de Cortes, pues en el art. 24 (37) se habla

de Tratados que afecten "a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva" a diferencia del art. 17,1 (37) que alude a tratados que por la materia objeto de las mismas se quieran la intervención de las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva" o del art. 18 (38) en el que se declara que "en el supuesto del art. 16 (39) si por la materia objeto del Tratado, se requiere la intervención de las Cortes. . . ."

Con independencia de cual haya sido la intención de los redactores del Decreto de 24 de marzo de 1972, es evidente que de la redacción de los referidos artículos 17,1, 18 y 24 en el Decreto la intervención de las Cortes en los supuestos de ratificación y adhesión que regulan los Títulos V y VI puede ser exigida:

- 1) Cuando el Tratado por la materia objeto del mismo requiera la intervención de las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva(40)
- 2) Cuando el objeto del tratado afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva (41)

- 3) La materia objeto del Tratado requiere su intervención, sin que se especifiquen las disposiciones constitucionales que las determinan (42).

Ahora bien, no parece dudoso que los redactores del Decreto de 24-III-72, conscientes de las ambigüedades (43) que rodean al artículo 14 (44), así como de la complejidad, y dispersión de las disposiciones que dentro del marco de nuestras Leyes Fundamentales, determinan las materias de competencia reservada al legislador, han preferido no entrar a fondo en el problema, dejando, eso sí, abiertas todas las puertas: desde la más angosta del art. 14 de la Ley de Cortes a la fórmula amplia que se recoge en el art. 18, dejando de esta forma la solución de tan espinoso problema para espíritus de temple más osado y, en todo caso, a la espera del héroe que resuelva el "nudo gordiano" del art. 14 de la Ley de Cortes, encomendada tan vidriosa función al Ministro de Asuntos Exteriores (45).

FORMA DE PROCEDER CUANDO UN TRATADO REQUIERA LA
INTERVENCION DE LAS CORTES

Lo anteriormente expuesto lo hallamos corroborado en el Título VI relativo a las adhesiones, el artículo 23 (46), fiel al artículo 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado atribuye al Consejo de Ministros "la competencia para autorizar la adhesión a un Tratado", correspondiendo al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización. De la redacción del referido artículo 23 se desprende que se entiende la solicitud ^{que} que incumbe al Ministro de Asuntos Exteriores relativa a la adhesión de España a un tratado, equivale a la solicitud que el Ministro de Asuntos Exteriores debe elevar al Consejo de Ministros para realizar la negociación y firma de un tratado, con independencia de las materias objeto de los mismos.

Es de aquí que sea en el artículo 24 (47) del Decreto donde se lleva a cabo el necesario esclarecimiento de normas legales aplicables en los supuestos de la adhesión de España a un tratado, resolviendo el problema que había planteado en torno a la cuestión de la competencia de las Cortes en materia de adhesiones.

Al referirse la Ley de Cortes en su artículo 14 (18) únicamente a la

ratificación y aludir expresamente las adhesiones, se había llegado; como hemos tenido ocasión de contemplar, a una situación prácticamente insostenible, dado que fundándose en una interpretación rigorista de la letra de una Ley redactada sin ningún rigor terminológico, se había producido una práctica caótica en la que no resultaba fácil saber las razones que motivaban que las Cortes fueran "oidas" en unas ocasiones y se prescindiera de su intervención en otras, sin que pudiera llegarse a saber, a ciencia cierta, a qué criterios obedecía la Administración para ello (49).

En el referido artículo 24 se establece de forma taxativa que "la adhesión a un Tratado que afecte a materias cuya regulación sea de competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva (50) el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores ordenara el envío del Tratado a las Cortes para la aplicación de lo dispuesto en el art. 14 de su Ley Constitutiva (51), como en los supuestos de la ratificación.

Así pues, de acuerdo al art. 18 "en el supuesto del artículo 16, si por la materia objeto del Tratado, se requiere la intervención de las Cortes, después de firmado....", lo mismo que de acuerdo al artículo 24 en el que se establece que "autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un Tratado que afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes...." se procederá, tanto para el supuesto de la ratificación como de la adhesión, de la

forma siguiente:

- Uno. - El Ministro de Asuntos Exteriores propondrá al Consejo de Ministros que el texto del Tratado sea enviado a las Cortes para la aplicación del artículo 14 de su Ley Constitutiva (52).
- Dos. - Sobre la propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, el Consejo de Ministros acordará el envío del Tratado a las Cortes, entendiéndose, naturalmente que el acuerdo del Consejo de Ministro se adopta para dar cumplimiento y aplicación al artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes (53).
- Tres. - La comunicación por la que, de conformidad con el artículo 18 (54) y 24 (55) se remite a las Cortes un tratado deberá contener los siguientes extremos (56):
- a) Una copia autorizada del texto del Tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores y de los que ya son contratantes o partes en el mismo, o en su caso, del Organismo u Organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en el Tratado (57).

- b) Cualquier documento anejo al Tratado o complementario del mismo suscrito por los Estados negociadores, así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del Tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el Tratado se aplicaría provisionalmente, en todo o en parte, antes de su entrada en vigor (58).

- c) Las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el Tratado -- y es de suponer dado que en todas estas cuestiones el artículo 26 se remite a los "extremos mencionados en los apartados una a tres del artículo 20 esto es aplicable a las adhesiones --", así como en su caso las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el Tratado u obligarse por el mismo (59).

A este respecto el artículo 20 relativo a los extremos que debe contener la comunicación mediante la cual se remite a las Cortes el Tratado que ha de ser objeto de ratificación, señala un cuarto requisito que el artículo 26 relativo a la comunicación por la que de conformidad con el artículo 24, apartado primero, se remite a las Cortes el Tra-

tado a efectos de poder comprometer internacionalmente al Estado español mediante una adhesión autorizada por el Consejo de Ministros, no tiene en consideración, es decir, el relativo a "la indicación del lugar y de la fecha de la firma del Tratado, así como de las personas que han intervenido como representantes de España (60).

Cuatro. - Remitido el Tratado a las Cortes mediante comunicación conteniendo los extremos que se precisan en los artículos 20 para los supuestos de ratificación y 26 para los casos de adhesión éstas procederán a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva.

Quinto. - Las Cortes comunicarán al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de su Ley Constitutiva (61).

Sexto. - Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores

a) para los supuestos de ratificación, extenderá el correspondiente instrumento de ratificación que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores (62).

- b) para los supuestos de adhesión, redactará el correspondiente instrumento de adhesión que será firmado por el Jefe del Estado para llevar a cabo, en la esfera internacional, la manifestación del consentimiento de España en obligarse por un Tratado,

El Decreto de 24 de marzo de 1972 resuelve, aclara, ordena y sistematiza la forma en que ha de proceder la Administración del Estado en materia de tratados, no ya para las "ratificaciones", sino también para las "adhesiones", cifiendo; se, tanto en uno como en otro caso, a los mismos principios materiales y objetivos. Con lo cual quedan zanjadas todas las cuestiones y problemas surgidos de la interpretación política de ciertas deficiencias terminológicas de nuestro ordenamiento jurídico (63)

Séptimo. - En el supuesto de la ratificación, el Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o depósito del instrumento de ratificación del Tratado (65), mientras que para el supuesto de las adhesiones y de conformidad con el artículo 24, 3 "el Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al Tratado.

Finalmente y de acuerdo a los artículos 21, 2 (70) y 27, 2 (71) los instrumentos de ratificación de un tratado (72), así como los instru-

mentos de adhesión a un Tratado (73) que afecten a materias cuya regulación sea de las Cortes deberán consignar expresamente el cumplimiento de lo dispuesto en artículo 14 de su Ley Constitutiva (74) amén del contenido general que para dichos instrumentos se especifica en los artículos 21,1 (75) y 27,1 (76).

Del mismo modo que el Decreto resolvía de forma clara y precisa el problema de las circunstancias que determinan la intervención de las Cortes para poder comprometer internacionalmente al Estado español mediante un tratado, con absoluta independencia del procedimiento empleado para la manifestación internacional de la voluntad de España para obligarse por un tratado, el Decreto 801/1972 de 24 de marzo, resuelve el problema relativo a la firma por el Jefe del Estado de los instrumentos de adhesión de España a un tratado cuando resuelten afectadas materias de competencia reservada al legislador. Porque no debemos olvidar que hasta que se cumplan las previsiones sucesorias, en virtud de lo dispuesto en las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, el "legislador" es el Caudillo de España Generalísimo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, Jefe del Movimiento Nacional, Presidente del Consejo de Ministros, Presidente de la Junta de Defensa Nacional y Jefe Supremo del Alto Estado Mayor, por lo cual la más grave incongruencia de ciertas adhesiones realizadas con anterioridad a la publicación del Decreto 801/1972 de 24 de marzo, a tratados que afectaban a materias de

competencia reservada al legislador, no consistía en haber sido sustraídas a la intervención de las Cortes, sino a la firma del Jefe del Estado los instrumentos de adhesión de España a los mismos.

El hecho podría ocurrir, aunque con caracteres de menor agudeza, a partir del momento que se cumplan las previsiones sucesorias y el Jefe del Estado a título de Rey o Regente, se configure, desaparecidas las circunstancias que concurren en la Persona de Francisco Franco Bahamonde, de acuerdo a las Leyes Fundamentales. Esto en virtud de que de conformidad a los principios de "unidad de poder" y "coordinación de funciones" que se recogen en el art. 2-II de la Ley Orgánica del Estado "el poder legislativo" se haya atribuido unitariamente a los Altos Organos del Estado (77) aunque sean las Cortes el órgano que tiene como misión principal la función legislativa. Función que en materia de tratados internacionales se encuentra limitada en su Origen por el Consejo de Ministros y Ministro de Asuntos Exteriores que de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico tienen la "iniciativa" y por el Jefe del Estado que tiene la prerrogativa de sancionar las leyes y en cuanto personificación de la soberanía nacional la de manifestar internacionalmente la voluntad de España.

Al margen de estas consideraciones nada dice el Decreto de como las Cortes ha de proceder para dar cumplimiento a lo dispuesto al artículo 14 de su Ley Constitutiva.

1. - Artículos 16 a 21 y 21 a 27, respectivamente.
2. - Art. 17, 18, 20, 21, 2 24, 26 y 27, 2.
3. - Arts. 19 y 25.
4. - Arts. 18, 20, 21, 2, 24, 26 y 27, 2.
5. - Art. 16, 2: "Dos. Todo tratado ha de ser firmado antes de someterse a ratificación."
6. - Art. 7. "La plenipotencia otorgada a un representante de España expresará en acto o actos relativos a la celebración de un tratado para cuya ejecución esa persona ha sido autorizada. Se entiende que la plenipotencia extendida para negociar un tratado incluye asimismo la facultad de adoptar su texto y autenticarlo."

Art. 13. "De conformidad con lo establecido en el artículo diez, apartado quinto, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es de la competencia del Consejo de Ministros autorizar la firma de un tratado. Corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores solicitar dicha autorización.

7. - Art. 16, 1. "El consentimiento de España en obligarse por un tratado, se manifestará mediante ratificación cuando:
 - el tratado disponga que dicho consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación
 - o conste de otro modo,
 - o se sobreentienda, que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación.
8. - Art. 16, 1. Vid nota 7.

9. - Art. 16, l. Vid nota 7.
10. - Art. 22, b). Vid nota 29.
11. - Art. 22, a). Vid nota 29.
12. - Vid notas 2 y 4.
13. - Art. 17. "Uno. Cuando el tratado, por la materia objeto del mismo, requiera la intervención de las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el art. catorce de su Ley Constitutiva, se deberá establecer en el texto el requisito de la ratificación.

Dos. Si por las razones que fueran, no se estableciere expresamente este requisito, se entenderá que la firma se pone a reserva de ratificación."

14. - Art. 24. - "Autorizada por el Consejo de Ministros la adhesión a un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes según su Ley Constitutiva, se procederá de la forma siguiente:

Uno. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las Cortes para la aplicación de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva, como en el caso de la ratificación.

Dos. Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo catorce de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores redactará el correspondiente instrumento de adhesión, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Tres. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará medidas pertinentes para proceder al depósito del instrumento de adhesión al tratado."

15. - Art. 17, 1. "Cuando el tratado, por la materia objeto del mismo, requiera la intervención de las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva, se deberá establecer en el texto el requisito de la ratificación."

16. - Art. 24. Vid nota 14.

17. - Art. 19.

18. - Art. 18. "En el supuesto del artículo dieciseis, si por la materia objeto del tratado se requiere la intervención de las Cortes, despues de firmado el tratado se procederá del modo siguiente:

Uno. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, acordará el envío del tratado a las Cortes, a los fines de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva.

Dos. Una vez comunicado al Gobierno el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo catorce de la Ley Constitutiva de las Cortes, el Ministerio de Asuntos Exteriores extenderá el correspondiente instrumento de ratificación, que será firmado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Tres. El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para proceder al canje o al depósito del instrumento de ratificación del tratado."

19. - Vid nota 13.

20. - Vid nota 19.

21. - Art. 20. "La comunicación por la que, de conformidad con el artículo dieciocho, se remite a las Cortes el tratado, contendrá los extremos siguientes:

Uno. Una copia autorizada del texto del tratado, con indicación del Estado o Estados negociadores y de los que ya son contratantes o partes en el mismo, o, en su caso, del Organismo u Organismos internacionales que fueran negociadores, contratantes o partes en el tratado.

Dos. Cualquier documento anejo al tratado o complementario del mismo suscrito por los Estados negociadores así como cualquier otro acto internacional relativo a la aplicación provisional del tratado, si se hubiera convenido por los Estados negociadores que el tratado se aplicará provisionalmente, en todo o en parte, antes de su entrada en vigor.

Tres. Las reservas o declaraciones que se proponga formular España al ratificar el tratado, así como, en su caso, las formuladas por los demás Estados contratantes al firmar el tratado u obligarse por el mismo.

Cuatro. La indicación del lugar y de la fecha de la firma del tratado, así como de las personas que han intervenido como representantes de España.

22. - Art. 21. "Dos. El instrumento de ratificación de un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes deberá consignar expresamente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva."

23. - Vid nota 14.
24. - Art. 26. "La comunicación por la que, de conformidad con el apartado uno del artículo veinticuatro, se remite a las Cortes el tratado, contendrá los extremos mencionados en los apartados uno a tres del artículo veinte."
25. - Art. 27. "Uno. El instrumento de adhesión contendrá el texto de las reservas o declaraciones formuladas por España, así como también, en su caso, las objeciones hechas a las reservas formuladas por otros Estados contratantes.
- Dos. El instrumento de adhesión a un tratado que afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes deberá consignar expresamente el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo catorce de su Ley Constitutiva'.
26. - Art. 17,1. Vid nota 15.
27. - Art. 17,2. "Si por las razones que fueren no se estableciere expresamente este requisito, se entenderá que la firma se pone a reserva de ratificación.
28. - Vid supra Capítulo VI.
- 29.- Art. 22. "El consentimiento de España en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión cuando:
- a) El tratado disponga que dicho consentimiento puede manifestarse mediante la adhesión o conste de otro modo, o se sobreentienda que los Estados negociadores han convenido que se pueda manifestar mediante la adhesión, y
- b) el tratado no haya sido previamente firmado o ratificado por España, según los casos.

- 30. - Art. 24, 1. Vid nota 14.
- 31. - Art. 22, b). "el tratado no haya sido previamente firmado o ratificado por España, según los casos."
- 32. - Vid Capítulo IX
- 33. - Vid Capítulo VIII y IX
- 34. - Art. 4 Convenio de Viena
- 35. - M. Díez de Velasco, Op. cit., pag. 94.
- 36. - Vid Capítulo IV, sección I.
- 37. - Vid nota 14.
- 37bis. Vid nota 13.
- 38. - Vid nota 18
- 39. - Vid notas 5 y 7.
- 40. - Supuesto del art. 17, 1. Vid nota 15.
- 41. - Supuesto del art. 24. Vid nota 14
- 42. - Supuesto del art. 18. Vid nota 18.
- 43. - Vid en este mismo capítulo, sección II notas, y las notas 40, 41 y 42.
- 44. - Vid Capítulo IV.

- 45. - Art. 24, 2.
- 46. - Art. 23.
- 47. - Vid nota 14.
- 48. - Art. 14. Ley de Cortes.
- 49. - Díez de Velasco. Instituciones de derecho Internacional,
t. I. pag. 94.
- 50. - Art. 24. Vid nota 14.
- 51. - Art. 24, 1.
- 52. - Arts. 20, 1 y 24, 1.
- 53. - Así como del art. 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la
Adhesión.
- 54. - Vid nota 18.
- 55. - Vid nota 14.
- 56. - Vid notas 14 y 18.
- 57. - Art. 20, 1 y art. 26.
- 58. - Art. 20, 2 y art. 26
- 59. - Art. 20, 3 y Art. 26
- 60. - Art. 20, 4.

61. - Art. 18, 2 y art. 24, 2

62. - Art. 18, 2 y art. 24, 2.

63. - Deficiencias que convendría subsanar y que tienen a nuestro entender su origen en:

a) el diferente momento en que fueron promulgadas a lo largo del periodo constituyente que dió comienzo con el Decreto de 1 de noviembre de 1936 y que no podemos considerar cerrado hasta que no pierdan su vigencia las disposiciones recogidas en la primera de las cláusulas transitorias de la Ley Orgánica del Estado.

b) las deficiencias por no decir el incumplimiento, de la cuarta de las disposiciones transitorias de la indicada Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 que establecía "en el plazo de cuatro meses, a contar desde la promulgación de la presente Ley, se publicarán los textos refundidos de las Leyes Fundamentales en los que se recogerán las modificaciones a las que se hace referencia en las disposiciones adicionales del ya citado texto originado por el Jefe del Estado y refrendado por el Ministro de Asuntos Exteriores.

65. - Art. 18, 3.

70. - Vid nota 22.

71. - Vid nota 25.

72. - Vid nota 52.

73. - Vid nota 52.

- 74. - Vid notas 50 y 51.
- 75. - Vid nota 22.
- 76. - Vid nota 25.
- 77. - Ley 27/1972 de 14 de julio de procedimiento de la coordinación de funciones de los Altos Organos del Estado, Art. 1º.

V. PUBLICACION DE LOS TRATADOS

Como se indicó al principio de este Capítulo, el Decreto 801/1972 de 24 de marzo, regula en su Título VII, la actividad del Ministerio de Asuntos Exteriores relativa a la "Publicación y registro de los tratados."

A este respecto el artículo 28 (1) del Decreto de 24 de marzo de 1972 atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores la pertinente competencia al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas (2).

Sin embargo es en los artículos 29 (3), 30 (4), 31 (5) y 32 (6) del Decreto de referencia, en los que se abordó el problema de la incorporación de las normas jurídicas recogidas en los tratados al derecho interno para su aplicación directa en España (7), así como el órgano de la administración del Estado encargado de llevarla a cabo (8), así como el procedimiento a seguir (9).

A la eficacia interna de los tratados y la aplicación directa de las normas jurídicas recogidas en los mismos, se halla referido, igualmente, el artículo 1, 5 (10) del Capítulo I del Decreto 1836/1974 de 31 de mayo (11) por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del Título preliminar del Código Civil, cuya redacción no resulta claramente inteligible si la considera-

mos en sí misma y con independencia de las disposiciones recogidas en el Título VII del Decreto de 24 de marzo de 1972.

Así, en el artículo 1º, 1. - se dice que: "Las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho".

Este artículo 1º señala en el párrafo 1, las fuentes del "ordenamiento jurídico español". El párrafo 2, la jerarquía de normas. Los párrafos 3 y 5 la subordinación de las costumbres a la Ley y de los principios generales del derecho a la Ley y la costumbre, "sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico, y el párrafo 5 establece los requisitos de eficacia interna de las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales. Por último, el 6 del carácter complementario de la jurisprudencia en tanto que doctrina establecida de forma reiterada por el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

Nos hallamos, pues, frente a una redacción nada clara.

Por otro lado en el Preámbulo que precede al Decreto se dice textualmente: "Como complemento de la regulación directamente

referida a las fuentes del derecho han de considerarse los preceptos sobre los tratados internacionales y la jurisprudencia".

"En orden a los tratados, la exigencia de la Ley de Bases de que las normas jurídicas contenidas en los mismos para ser de aplicación directa en España han de haber pasado a formar parte de la legislación interna española, se estima cumplida cuando son publicados en el "Boletín Oficial del Estado".

"A la jurisprudencia, sin incluirla entre las fuentes, se le reconoce la misión de complementar el ordenamiento jurídico..."

Se quiere con ésto decir que "las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales" juegan un papel complementario, al igual que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al interpretar, y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del Derecho? Evidentemente, no.

La redacción del art. 1, 5 que establece "Las normas jurídicas contenida en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el "Boletín Oficial del Estado", plantea las siguientes cuestiones:

En primer lugar, si tenemos en cuenta que el art. 2º, 1 establece que "Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el "Boletín Oficial del Estado", si en ellas no se dispone otra cosa", no se ve la necesidad de establecer como norma particular o especial con relación a las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales, lo que constituye la regla general para la entrada en vigor para toda ley.

Sin embargo, y prescindiendo por el momento de los párrafos más arriba transcritos del Preámbulo, entre la redacción del artículo 1º, 5 y el artículo 2º, 1, pueden señalarse las siguientes diferencias:

- a) El art. 1, 5 habla de "las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales".
El art. 2, 1, se refiere a "Las Leyes"
- b) El art. 1, 5 declara textualmente que "no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno".
El art. 2, 1 establece el procedimiento general para que las leyes pasen a formar parte del ordenamiento interno".

c) El art. 1, 5 no señala periodo de "vacatio legis" alguno.

El art. 2, 1 conserva el periodo de veinte dias para la entrada en vigor de las leyes.

El no establecer el art. 1, 5 periodo de "vacatio legis" es evidente que no caben excepciones a algo que no existe. Por el contrario, el art. 2, 1 si abre la posibilidad de periodos de vacatio legis distintos al de 20 dias que se conserva como norma general.

d) Finalmente mientras el art. 1, 5 habla de "su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado", el art. 2, 1 los hace de "su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado".

Si contemplamos la redacción de los artículos 1, 5 y 2, 1 del Decreto 1836/1974 de 31 de mayo con las disposiciones recogidas en el Decreto 801/1972 de 24 de marzo nos encontramos que, con independencia de cualquier otra consideración, cuando las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales exigen la intervención de las Cortes Españolas, es debido a que dichas normas se refieren a materias de competencia reservada al legislador y en consecuencia con rango de ley habrán de ser

publicadas en el Boletín Oficial del Estado. Esto suprime las diferencias de redacción que señalabamos en el apartado a). Sin embargo, no aclara las recogidas en los apartados b), y c), y d), es decir, los problemas derivados de:

- a) el periodo de "vacatio legis"
- b) el que se plantea con el empleo de las expresiones "publicación INTEGRAL" y "completa publicación".

La cuestión relativa a la "publicación íntegra" frente a la "completa publicación" que se utiliza para las fuentes del derecho interno en el referido texto articulado del Título preliminar del Código Civil, encuentra la necesaria luz en los artículos 29 a 32 (12) del Decreto de 24 de marzo de 1972.

Así el artículo 29 establece que "Los Tratados en los cuales España sea parte se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado". La Publicación se llevará a cabo:

Uno. Mediante la inserción del texto íntegro del instrumento de ratificación o de adhesión de España a dicho tratado.

Dos. Mediante la inserción del texto íntegro del tratado, ya conste éste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, así como, en su caso, de las reservas o declaraciones formuladas, y de cualquier

otro documento anejo al tratado o complementario del mismo, en el caso de que España se hubiere obligado por la firma de su representante." (13)

Problema de naturaleza más problemática lo constituye el de la llamada "vacatio legis", que enlaza con el de "la fecha en que el tratado obliga a España y debe, por tanto, procederse a su aplicación" (14) y con el que plantean aquellos casos en que "se hubiera convenido por los Estados negociadores la aplicación provisional, en todo o en parte" (15).

Sin embargo, y con independencia de las respuestas que a los problemas antes señalados se les dé, podemos considerar, a la vista del Título VII del Decreto 801/1972 de 24 de marzo y el Decreto 1836/1974 de 31 de mayo como de aplicación en España el llamado sistema de publicación (16) para la recepción en derecho interno para su aplicación directa de las normas contenidas en los tratados internacionales.

Ahora bien, a pesar de la seguridad normativa que el sistema da no debemos dejar sin señalar las deficiencias de este sistema de "publicación en el Boletín Oficial del Estado", que se halla lejos de ser perfecto:

- a) En primer lugar, la práctica pone en evidencia la diferencia de tiempo que separa la publicación de los tratados

en el Boletín Oficial del Estado y las de firma, expedición, canje o depósito de instrumentos de ratificación o adhesión.

- b) En segundo lugar que hasta el presente la publicación de los tratados en el Boletín Oficial del Estado se ha caracterizado por su irregularidad, lo que ha dado origen a una profunda laguna cuyo fondo se ignora y que no ha de ser fácil salvación.

- c) Para concluir, nos parece oportuno recordar con L. Cavare que "Le D. I. contemporain subit a cet egard des transformations remarquables, au moins dans le cadre de l'Europe. Il y a, en effect, en Europe une importante exception au principe pose. Il s'agit des Communautés europeennes. Celles-ci n'ont pas mis a la base des rapports existant entre leurs Membres le principe de souverainete et ses manifestations empiriques, mais celui de l'integration, meme si cette derniere n'est pas encore completement realisee. Les Traités des Communautés europeennes son des Traités d'integration; ils produisent un effet immediat en direct dans l'ordre interne. C'est une sorte de legislation que les Etats elaboren en commun. Il, y a la, sur le plan juridique, une consequence extremement importante. Les juges, les fonctionnaires, les individus, dans chaue Etat, son

les destinataires directs des normes" (17) a partir de su publicación en el Journal Officiel des Communautés europeennes sin necesidad de que las instancias nacionales tengan que introducirlas en el orden jurídico interno.

1. Art. 28. - "El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo ciento dos de la Carta de las Naciones Unidas respecto al registro en la Secretaría de la Organización de los tratados celebrados por España.
2. Art. 102.1. - "Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta serán registrados en la Secretaría publicados por ésta a la mayor brevedad posible .
2. - Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo podrá invocar dicho Tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas. "
3. Art. 29. - "Los tratados en los cuales España sea parte se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado". La publicación se llevará a cabo:

Uno. Mediante la inserción del texto íntegro del instrumento de ratificación o de adhesión de España a dicho tratado.

Dos. Mediante la inserción del texto íntegro del tratado, ya conste éste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, así como, en su caso, de las reservas o declaraciones formuladas, y de cualquier otro documento anejo al tratado o complementario del mismo, en el caso de que España se hubiere obligado por la firma de su representante.
4. Art. 30. - "Si se hubiere convenido por los Estados negociadores la aplicación provisional, en todo o en parte, de un tratado, su texto se publicará en el "Boletín Oficial del Estado". Posteriormente se publicará la fecha de su entrada en vigor o, en su caso, la de terminación de su aplicación provisional. "

5. Art. 31. - "Asimismo se publicará en el "Boletín Oficial del Estado", a continuación de los textos señalados en los artículos veintinueve y treinta, una comunicación suscrita por el Secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la que se indique la fecha en que el tratado obliga a España y debe, por tanto, procederse a su aplicación."
6. Art. 32. - "El Ministerio de Asuntos Exteriores adoptará las medidas pertinentes para publicar en el "Boletín Oficial del Estado" comunicaciones suscritas por el Secretario general técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores relativas a:

Uno. La participación de otros Estados en aquellos tratados multilaterales en los que sea parte España, con inclusión, en su caso, de las reservas formuladas por esos Estados y de las objeciones a las mismas hechas por España.

Dos. La retirada de las reservas formuladas por España o por otros Estados a los tratados multilaterales en los que sea parte España.

Tres. Cualquier otro acto internacional relativo a la enmienda, modificación, terminación o suspensión de la aplicación de los tratados en los que sea parte España.
7. Vid notas 3 a 6.
8. Vid notas 3 a 6.
9. Vid notas 3 a 6.
10. Suprimido.

11. Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 9 de julio de 1974, Núm. 163.
12. Vid notas 3 a 6.
13. Vid nota 3.
14. Vid nota 3.
15. Vid nota 4.
16. Suprimida .
17. Louis Cavare, "Le Droit International Public Positif"., t. II, pag. 127 (Paris, 1969).

IV. - CONSIDERACIONES CRITICAS

Evidentemente, el Decreto 801/1972 ha sido objeto de duras críticas. De todas ellas destaca por la acritud y agresividad de sus tonos, la del Sr. Herrero de Miñón (1) que lo tilda de técnicamente deficiente e inútil. En cuanto a su "inutilidad", suponemos que el Sr. Herrero se referirá a la acepción del Diccionario de la Lengua según la cual inútil del latín "inutilis" equivale a "perjudicial, nocivo, sin provecho. Evidentemente, si el Decreto de 24 de marzo de 1972 lo pesamos en el otro platillo de la balanza del artículo 10, 5 de la LRJ, el Decreto de referencia es inútil, pero con una inutilidad muy específica. Con semejante perspectiva la única disposición de entre las miles que han visto la luz en España desde que en 1808 el Alcalde de Móstoles puso en marcha la primera de nuestras cruzadas de liberación nacional, podemos considerar como útil, solo puede ser el Decreto de 1 de noviembre de 1936 (2).

Al margen de estas digresiones, hay algo que nos interesa y que el Sr. Herrero considera como otro de los defectos del Decreto, es decir: lo que representa en relación a las materias de competencia reservada.

Según Herrero "El Decreto en cuestión contiene un Reglamento ejecutivo....y, además.....infringe una reserva de ley" (3), pero es que los Reglamentos ejecutivos son parte de la llamada reserva de ley? Como es esto posible? Veamos la explicación que nos da

el Sr. Herrero: "Todo indica, por lo tanto, que el reglamento en cuestión no trató de desarrollar las potestades de las Cortes ya contenidas en su Ley Constitutiva. No dedujo el control sobre la adhesión del control sobre la ratificación entendida genéricamente como forma de ejercicio del treaty-making power y el argumento es muy simple: del análisis del concepto de "ratificación" el legislador no dedujo "adhesión", primero, porque de hacerlo hubiera deducido las diversas formas simplificadas de conclusión de tratados, entre ellas la sola firma, y, segundo, porque el mismo legislador y en la misma norma (art. 16) utiliza "ratificación" en un sentido técnico, el que le da la práctica internacional y consagra la Convención de 1969, que no es análisis sino sintético respecto a las otras formas de celebración de tratados. La configuración de la adhesión como figura análoga (art. 24, 1) e incompatible (art. 22b) con la ratificación avala esta interpretación." (4)

Contrariamente al propósito del Sr. Herrero, el Decreto 801/1972 de 24 de marzo, por el que se ordena la actividad del Estado en materia de tratados internacionales, no nos interesa desde el punto de vista "puntillosamente formalista" que el Sr. Herrero preocupa. Aun siendo sus "más características peculiaridades...: en primer lugar, su nulidad; en segundo término las graves deficiencias técnicas que en ella concurren, y, por último, su inutilidad", el Decreto de referencia, representa, desde una perspectiva material como un acto administrativo de primer orden, por cuando la propia

Administración del Estado declara cual ha de ser y ha sido la interpretación oficial sobre las materias de competencia reservada en materia de tratados internacionales (5), poniendo punto final a un periodo de equívocos formalistas.

Es evidente que eminentes juristas que, no solo conocen nuestra práctica en la materia desde hace 25 años, sino que, además, han sido actores de cartel en la misma, no pueden permitirse el lujo de blandir argumentos basados en principios que nos hablan de "deficiencias técnicas", "nulidad" o "inutilidad", de un Decreto, porque se inspira en el Convenio de Viena de 1969 o no se han cumplimentado ciertas formalidades (6).

Ahora bien, supongamos que el Decreto de referencia es nulo porque "desde el punto de vista formal... carece de un requisito esencial -- la audiencia previa del Consejo de Estado, prevista respecto de los "reglamentos para la ejecución de las leyes (art. 10, 6 LRJ) --, ya por exceder en ámbito de la competencia reglamentaria, ya, como es más probable, por incurrir en ambos defectos" (7).

Ahora bien, quién en España es lo bastante audaz para recusar una disposición, sea cual sea su rango dentro de la jerarquía normativa, por defectos formales a la vista de nuestra práctica constitu-

cional en la materia? Personalmente, somos de la opinion que, si en España aplicáramos en la hora presente el rigorismo que el Sr. Herrero aplica al Decreto de referencia tendríamos que recurrir a la retórica de Castelar para salmodiar aquella frase llena de sonoridad según la cual "... sobre la ruina de todos los derechos, no queda más que una cosa: la dictadura del remordimiento y del miedo" (8). De aquí que, es preferible una norma, técnicamente deficiente, inútil e incluso publicada de "rondón en el B.O.E., al vacío jurídico e institucional (9).

Sin embargo, el Decreto de 24 de marzo de 1972 es nulo porque le falta esa audiencia previa del Consejo de Estado. Ahora bien, cuántos textos publicados en el B.O.E. han cumplimentado todos los preceptos necesarios para no ser tildados de nulos, con posterioridad al Decreto de 1 de noviembre de 1936 que establecía el principio jurídico en virtud del cual "la propia naturaleza del alzamiento no precisaba de disposiciones derogatorias".

Las deficiencias técnicas no debieran extrañar al Sr. Herrero. De todas formas el Decreto no dejará de ordenar el "modus operandi" de las Cortes Españolas en materia de tratados internacionales así como la del Consejo de Ministros en materia de adhesiones.

Ello obliga a buscar el fuste lógico de la norma en la segunda de las

interpretaciones más atrás enunciadas: la atribución de una nueva competencia a las Cortes consistente en ser oídas para la adhesión de tratados que afecten a materias de su competencia.

Ahora bien, ello supone que las competencias de las Cortes - obvia materia de la ley y aun de Ley Fundamental -- se alterarían, aumentándolas hoy, reduciéndolas mañana, mediante el simple ejercicio de la potestad reglamentaria inherente a la Administración. Lo que quedaría de adoptarse este criterio del principio de seguridad jurídica así como de su principal baluarte, la jerarquía normativa (10) al igual que de alguna consecuencia capital del mismo como la prohibición a la Administración de dictar disposiciones contrarias a las leyes ni regular aquellas materias que sean de la exclusiva competencia de las Cortes (11) y en este caso de la Nación (12) no sería mucho. Felizmente, la ley sanciona con la nulidad este tipo de osadías (13).

Las pretensiones constituyentes de la Administración no excederían el campo de lo meramente anecdótico si, además, no respondiesen a una tendencia de nuestra vida jurídica en los últimos años: la deslegalización por vía de remisión llevada a unos límites difícilmente superables.

Las leyes -- una cuidadosa estadística y posterior análisis de

los enunciados normativos lo demostraría hasta la saciedad -- suelen ser, en la reciente práctica española, normas vacías que se remiten a la potestad reglamentaria en todo lo necesario para su aplicación, es decir, en todo lo sustancial que requiere para su ordenación una norma con efectivo contenido. Los reglamentos ejecutivos, haciendo aprecio omiso de la reiterada doctrina del Consejo de Estado, repiten con harta frecuencia las mismas prescripciones legales, produciéndose con ello una indefinida remisión a la autoridad ministerial que se ejerce no ya por vía reglamentaria, sino por vía de circulares e instrucciones (14). Si el orden administrativo interno tiende a normativizarse, esto es, a convertirse en un orden jurídico, el bloque de legalidad, a su vez, queda a merced de las instrucciones de servicio. Del principio de legalidad se pasa, de esta manera, al principio de jerarquía , no de las normas sino de la Autoridad y sus agentes.

Naturalmente, estas afirmaciones solo son posibles pensando que el reglamento supone que el mismo término tenga una acepción distinta en el artículo 14 de la Ley de Cortes. Sin embargo, el Sr. Herrero, sabe muy bien, y así lo manifiesta que:

"Atendiendo a la primera interpretación, puede considerarse que el legislador ha entendido que "ratificación" en el texto de las Leyes Fundamentales equivale a toda aprobación suficiente para obligar

convencionalmente al Estado y, por lo tanto, es un término genérico que cubre, entre otros supuestos, tanto la ratificación en su estricto sentido técnico como la adhesión. Tal parece ser la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en el dictamen al que hace alusión la Exposición de Motivos del Decreto. Ahora bien, dicho razonamiento es incongruente desde dos puntos de vista, aun sin salirse de la misma lógica interna de la norma.

Por una parte, si "ratificación" en la Ley de Cortes no se utiliza en sentido técnico escrito, sino como una categoría genérica, debería abarcar no sólo los supuestos de ratificación -- en sentido propio -- y de adhesión, sino toda forma de obligar convencionalmente al Estado y, entonces, no se comprende por qué el Decreto excluye de la intervención de las Cortes, a través del complicado artilugio más atrás criticado, los tratados celebrados en forma simplificada." (15)

Evidentemente, para el Sr. Herrero el foco pernicioso está en el Reglamento y en verdad no le falta razón al Sr. Herrero, pues no el vigente de 1971 ni cualquiera de los anteriores Reglamentos de las Cortes han logrado lo que no podían conseguir, es decir, dar a la Ley de Cortes una interpretación y una aplicación de acuerdo a la fluctuante coyuntura política en el ámbito de las relaciones

internacionales satisfactorias a las decisiones del Gobierno de la Nación. No es preciso demostrar que se trata de un objetivo nada facil de lograr, en particular cuando el Estado español, por razones que no vienen al caso pero que son obvias, se ha visto en la necesidad de no tener una política internacional claramente definida.

1. - Miguel Herrero de Miñón, Ordenación de la actividad administrativa en materia de tratados Internacionales: el Decreto 801/1972 de 24 de marzo, Rev. de Administración Pública, Madrid, 1972, pag. 363.
2. - Vid Capítulo III.
3. - Herrero de Miñón, Op. cit. pag. 368
4. - Herrero de Miñón, Op. cit. pag. 369
5. - Vid nota 1
6. - Herrero de Miñón, Op. cit. pag. 364
7. - Herrero de Miñón, Op. cit. pag. 363
8. - Emilio Castelar, "Discursos y Ensayos" Ed. Aguilar, Madrid 1964, pag. 91. Discurso pronunciado el 13 de octubre de 1869 sobre la suspensión de garantías individuales".
9. - Como el creado en España por el Decreto de 1 de noviembre de 1936.
10. - Art. 17 del Fuero de los Españoles
11. - Vid Capítulos IV, V y VI.
12. - Art. 10 de la Ley de Sucesión
13. - Art. 41-II, de la Ley Orgánica del Estado
14. - Aviso de 28 de julio de 1945 de la Subsecretaría de Economía

Exterior y Comercio relativa a la Adhesión de España al
Convenio de 8 de febrero de 1947 sobre Propiedad Industrial
firmado en Neuchatel.

15. - Herrero de Miñón, Op. cit. pag. 369.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

Del estudio de las normas de derecho internacional codificadas en el "tratado de los tratados de 23 de mayo de 1969," de las disposiciones constitucionales relativas a la conclusión de tratados y convenios internacionales recogidas en las más importantes constituciones extranjeras, lo que aquí más interesa es poner de relieve dos nociones fundamentales. Dos ideas que, a pesar de responder a perspectivas diferentes, inciden de igual manera sobre el problema que nos ocupa.

La primera se refiere al respeto hacia el ordenamiento constitucional de cada Estado en la forma de llevar a cabo la distribución de competencias y funciones. En el sentido de que la agilidad de las relaciones internacionales y la forma en que el Estado asuma una obligación jurídica por un tratado o convenio internacional, no puede implicar en ningún momento, ni por razón alguna, el quebrantamiento del orden constitucional que regula el reparto de competencias y el ejercicio de funciones. En este sentido, el Consejo de Estado, en su dictamen 36.017 de 20 de junio de 1968, señaló ya que "el control jurídico y político de las competencias internacionales del Estado por los órganos del mismo no tiene otro objeto que evitar, que por vía internacional se atente a la distribución de competencias que en el orden interno establece la Constitución. . . . las competencias internas y las compe-

tencias internacionales del Estado no son sino dos aspectos de una misma atribución de potestades que, en favor de las mismas instituciones, realiza el ordenamiento jurídico, de manera que a quien corresponden la competencia de legislar en lo interno, corresponde la competencia internacional en materia legislativa, y así en los demás casos.

La segunda pone de manifiesto que "el derecho interno no puede ser obstáculo para que el Estado cumpla sus obligaciones internacionales.

En este sentido, constituye una práctica internacional universalmente aceptada, el hecho de que los preceptos recogidos en un tratado o convenio internacional no puedan ser modificados por las normas internas, de forma que, el derecho interno no pueda servir de base ni fundamento legal, de posturas fraudulentas respecto a las normas de derecho internacional recogidas en un tratado.

Conforme a lo que llevamos visto y teniendo presentes estos dos principios fundamentales, podemos, pues, concluir, lo siguiente:

- I. Que existe en Derecho Internacional y en tal sentido se hallan las disposiciones del Convenio de Viena de 23 de mayo de 1969, la más amplia libertad formal para manifestar los Estados su consentimiento en obligarse o llegar a ser parte por un tratado internacional.

El Convenio de Viena respeta la libertad de cada Estado, para que según sus normas constitucionales, adopte el procedimiento que considere más idóneo en la formación de la voluntad del Estado, atendiendo solo a la forma de manifestar esa voluntad. De aquí que, en última instancia, para el derecho internacional, en materia de conclusión de tratados, codificado en el Convenio de Viena de 1969, "ratificación", y "adhesión" vienen a ser dos términos que sirven con frecuencia para aludir a realidades en ocasiones muy semejantes y en otras muy diferentes, pero igualmente eficaces, en cuanto formas de manifestación de un consentimiento en obligarse, para el perfeccionamiento de las obligaciones internacionales del Estado contraídas por vía convencional.

II. Que existe en el derecho constitucional de cada Estado una ordenación interna de competencias. Esta ordenación interna de competencias confiere las competencias internacionales a diferentes órganos del Estado. Todo ello teniendo en cuenta que:

- a) El derecho interno no puede, en ningún caso, ser un obstáculo para excusar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, sino que éste, debe adoptar todas las medidas pertinentes para que su manifestación de voluntad

dirigida a vincularse jurídicamente mediante un tratado internacional, no pueda ser tildada de anticonstitucionalidad o cualquiera de los vicios del consentimiento, particularmente en aquellos casos cuyas materias constituyen la competencia reservada, garantía del respeto del orden interno en cuanto a la distribución de competencias.

- b) Que el indicado ordenamiento constitucional interno relativo a la distribución de competencias internacionales lo forman todas aquellas disposiciones jurídicas de carácter general y rango fundamental, expresa o tácitamente reconocidas. Debiendo considerarse como expresamente reconocidas y en vigor, toda norma jurídica de carácter general que no haya sido expresa y solemnemente derogada o abrogada por la promulgación de otra Ley Fundamental posterior sobre la misma materia.
- c) Que desde el punto de vista del Ejecutivo las limitaciones constitucionales que influyen en el ejercicio de la potestad de concertar tratados, puede adoptar las siguientes formas:
 - Algunas constituciones procuran impedir que el poder ejecutivo celebre tratados o determinados tipos de tratados, salvo con el consentimiento previo de un órgano legislativo.
 - Otras disponen que los tratados no tendrán fuerza de ley

dentro del Estado sino cuando hayan sido "aprobados" o confirmados de alguna manera por un órgano legislativo.

-- En otras constituciones figuran normas fundamentales que solo pueden ser alteradas por un procedimiento especial de reforma constitucional, lo que limita indirectamente las facultades del poder ejecutivo para celebrar tratados. Así, jurídicamente, cabe hacer una distinción en el derecho interno entre:

-- las disposiciones que señalan límites constitucionales a las facultades de un gobierno para concertar tratados

-- las que simplemente coartan las facultades de ese gobierno para hacer que un tratado entre a formar parte del derecho interno del Estado sin que el poder legislativo apruebe de alguna forma el tratado.

Puede decirse que las primeras restringen la facultad efectiva del poder ejecutivo para celebrar tratados

en tanto que las segundas simplemente restringen la facultad para aplicar un tratado ya celebrado.

III. Del estudio de las Constituciones españolas se desprende que nuestro sistema en la materia pertenece al grupo de los llamados "sistemas mixtos" y dentro de estos al tipo "franco-belga". Evidentemente, se ha visto como nuestras Constituciones atribuyen invariablemente y de forma constante al Jefe del Estado, Rey o Presidente de la República, la competencia para ratificar los tratados, es decir, la prerrogativa de sancionar mediante el correspondiente instrumento, un tratado, con el cual, se manifiesta, además, el consentimiento de España en obligarse por un acto internacional de derecho convencional. Sin embargo, la competencia del Jefe del Estado se encuentra restringida, para determinado tipo de tratados, es decir para aquellos que para su aplicación interna precisan de una actividad legislativa, a la intervención de las Cortes.

En este sentido el Jefe del Estado necesita, una previa habilitación de las Cortes para poder manifestar la voluntad de España en obligarse internacionalmente, en aquellos tratados que regulan materias de competencia reservada al legislador.

Sin embargo, a este respecto debemos precisar que:

-- El acto internacional de ratificación de un tratado y, en general todos los actos mediante los cuales España manifiesta su voluntad de obligarse internacionalmente, escapan a la esfera de los actos administrativos, es-

tando considerados como "actos de gobierno" no susceptibles, por tanto, de ser objeto de recurso contencioso.

- Que la intervención de las Cortes en materia de tratados internacionales se halla ordenada en vistas al ejercicio de una "función de control". Es decir, que en materia de tratados, las Cortes ni legislan, ni ratifican, sino que su intervención en materia de tratados se reducen a consentir, autorizar o habilitar al Jefe del Estado para que pueda realizar dicho acto.
- Por ello que "la autorización, aprobación, etc. votada en Cortes", en virtud de la cual el Jefe del Estado queda habilitado para manifestar el consentimiento de España en la esfera internacional, ni siquiera añadiéndole el calificativo de especial, le confiere la condición de Ley, dado que de Ley solo tiene una denominación deficiente aplicada.

Porque como es bien sabido, la aprobación otorgada por un órgano del Estado al acto realizado por otro órgano estatal, no modifica la naturaleza jurídica de dicho acto. Así, el acto impropriamente denominado "LEY ESPECIAL AUTORIZANDO....", que da pábulo para pensar se trate de una "LEY DE RATIFICACION", es en definitiva una simple autorización o habilitación otorgada por el legislador.

- Finalmente conviene señalar la tendencia histórica que se desenvuelve dentro de nuestro Derecho constitucional, consistente en ampliar, paulatinamente, el volumen de materias que precisan la intervención del legislativo. Las razones de esta tendencia se explican por si mismas. Se trata, en definitiva, de razones de orden político cuyos fundamentos descansan en los mismos principios que informan el orden constitucional que gobierna las sociedades euro-atlánticas desde finales del siglo XVIII y cuya meta se halla en la fortificación de la postura del Gobierno, asociado a su función gubernativa las actividades parlamentarias mediante el sistema denominado de "conocimiento del legislador".
- IV. Se ha visto como el sistema español a lo largo de todo el periodo constitucional reconoce al Jefe del Estado, la facultad para manifestar la voluntad de España y obligar al Estado español internacionalmente, sin otras limitaciones que aquellas que, por razón de la materia, exigen la previa intervención del legislador y que se hallan establecidas de forma expresa en el texto constitucional o Ley Fundamental.

A este sistema basado en el principio que declara la existencia de unas materias de competencia reservada al legislador y que, reclama, en una u otra medida, que toda disposición relativa a dichas materias, sea sometida al llamado "conocimiento del legislador", responde al vigente sistema español recogido en las

Leyes Fundamentales.

Ahora bien, no conviene olvidar que en razón de la primera de las cláusulas transitorias de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 siguen vigentes las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 que atribuy en al Jefe del Estado "la potestad de dictar normas jurídicas de aplicación general", es decir: el Poder Legislativo.

A esto debemos añadir que por Ley de 14 de julio de 1972, promulgada "en virtud de las atribuciones que a Francisco Franco concede la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica" se dispone que "La Jefatura del Estado, la Jefatura Nacional del Movimiento y la Presidencia del Gobierno corresponden, con titularidad vitalicia, al Caudillo de España y Generalísimo de los Ejércitos...." Tenemos pues:

-- Que desde las Leyes cuya vigencia mantiene la primera de las cláusulas transitorias de la L.O.E. y la "concentración de poderes" que ratifica la Ley 28/1972 de 14 de julio, el titular de la facultad de dictar normas jurídicas de aplicación general es el Jefe del Estado.

-- Por otro lado vimos como esta prerrogativa del Jefe del Estado ha ido autolimitándose a través de un largo proceso constituyente. Proceso que culminará el día

que se cumplan las previsiones sucesorias.

De aquí que la primera pregunta que debemos responder al estudiar los actos internacionales que en virtud de la reserva de ley necesitan del previo "conocimiento legislador", sea precisamente determinar quien es el legislador o quienes participan de la facultad legislativa y en qué manera.

No nos es posible comprender la evolución de la práctica española en materia de tratados internacionales, si no partimos de un dato incuestionable, es decir, que desde 1939 el "legislador" es en el Estado del 18 de julio, el Jefe del Estado, quien el 17 de julio de 1942, por un acto soberano de autolimitación, transfiere a las Cortes Españolas, al objeto de lograr una mayor perfección técnica de la obra parte de sus competencias legislativas, sin menoscabo de la "sanción" de las leyes que se reserva. Desde 1967. este "conocimiento de las Cortes" en materias de competencia reservada a la ley que le fué atribuido en 1942, se transforma en obligación de su aprobación por las Cortes previa a su sanción, promulgación por el Jefe del Estado y, publicación en el B.O.E. Sin embargo, desde 1957, se planteó el problema de las adhesiones de España a tratados y convenios ya existentes, hechos en virtud del art. 10, 5 de la L. R. J. A. E.

Esto obliga a considerar el problema desde un triple punto de vista.

En primer lugar desde el punto de vista de las actuaciones del Jefe del Estado en materia de conclusión de tratados internacionales a raíz de la "concentración de todos los poderes del Estado" en la persona del General Francisco Franco Bahamonde y la forma que traspasa su competencia legislativa a las Cortes.

Esto nos lleva de la mano a ver con claridad el origen y alcance de la competencia en materia de tratados internacionales de las Cortes y su actuación en la misma.

Por último, tenemos las intervenciones del Consejo de Ministros en materia de adhesiones en virtud del art. 10, 5 de la L. R. J. R. E. Ahora bien, no debemos olvidar que la competencia atribuida al Consejo de Ministros, por el susodicho art. 105 no puede ser ejercida en menoscabo de la competencia legislativa del Jefe del Estado y las Cortes, en materia de competencia reserva de la ley.

Evidentemente el problema ha podido plantearse en virtud de la unión personal de la titularidad de la Jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno, lo cual no quiere decir que en cuanto la titularidad se separe, el Presidente del Gobierno de la Nación pueda atribuirse competencias y funciones, que constitucionalmente han sido reconocidas al Jefe del Estado o a las Cortes.

- VI. En virtud del principio que establece la reserva material de ley no precisan ser sometidos al conocimiento del legislador los "actos" internacionales que no constituyen verdaderos tratados, es decir, los actos que no revisten en sí mismos el carácter de un compromiso jurídico convencional.

Por el contrario, se consideran sujetos al conocimiento del legislador todos los "actos" que impliquen un compromiso jurídico vinculante para el Estado. Compromiso jurídico del que se deriven obligaciones internacionales o sea fuente de derechos y obligaciones para los ciudadanos españoles, sea cual sea su forma o su denominación, sin que escapen a esta normal general, "los actos unilaterales". Idéntica consideración merecen las decisiones emanadas de las Organizaciones internacionales o cierto tipo de convenios internacionales de carácter multilateral y naturaleza normativa, cuyos textos han sido elaborados, adoptados y autenticados por la misma Organización Internacional.

Igualmente deben ser sometidos al conocimiento del legislador los "actos que implican una renuncia a favor o en beneficio de un tratado, "los acuerdos adicionales", "los anejos de los tratados", "las declaraciones de adhesión a un tratado", pues esta necesidad viene dada por la forma que en el derecho constitucional o Institucional propio del Estado español se lleva a cabo la distribución de compe-

tencias internacionales y los principios en que éstas se fundan.

En tal sentido podríamos decir o definir los Acuerdos en Forma Simplificada no como una categoría de compromisos jurídicos de derecho convencional internacional que no precisan ratificación, sino como el conjunto de actividades residuales integrado por todos aquellos compromisos o actos jurídicos internacionales que, de conformidad con sistema de distribución de competencias y funciones internacionales establecido por la Constitución o Leyes Fundamentales del Estado, no precisan la previa intervención, anterior a la manifestación internacional de la voluntad del Estado, del órgano legislativo. De aquí que la intervención de las Cortes no queda reducida únicamente a los casos de ratificación, en su noción tradicional, de tratados y convenios internacionales. Esta interpretación viene confirmada por la práctica de cerca de 30 años de intervenciones de las Cortes en materia de tratados. Práctica que demuestra que la idea de ratificación" del artículo 14, responde a una noción o concepto amplia, dado que en virtud de dicho artículo 14 se hace intervenir a las Cortes en vistas de manifestar el consentimiento del Estado español en obligarse por un tratado, de las siguientes formas:

- a) Confirmaciones
- b) Ratificación y aprobaciones de tratados bilaterales

- c) Ratificaciones o aceptaciones relativas a convenios multilaterales adoptados en el curso de una Conferencia diplomática internacional o en el seno de una Organización Internacional.
- d) Ratificaciones o adhesiones a proyectos de Convenios adoptados y autenticados por una Organización Internacional.
- e) "Firmas ad referendum", ratificación de la adhesión de España a convenios ya existentes y autorización de la adhesión.
- f) Modificar u oponerse al acuerdo del Consejo de Ministros, si lo estimara procedente, para la aplicación del art. 13.

VIII Ahora bien, a la vista de la práctica continuada de cerca de tres décadas en materia de Tratados, el Decreto del Ministerio de Asuntos Exteriores de 24 de marzo de 1972 significa la declaración de la administración exponiendo de forma expresa como ha interpretado el artículo 14 durante cerca de treinta años y como debe ser interpretada a partir del momento de su publicación, abatiendo las ambigüedades del art. 10, 5 que bajo la cobertura de las leyes

de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 habian dado al Consejo de Ministros "oportunidad para prescindir del principio de reserva de ley".

Si analizamos el Decreto de 24 de marzo de 1972, libres de prejuicios y actitudes políticas difíciles de defender, es decir, lo tenemos en consideración a la vista de la solución que aporta al problema de la competencia de las Cortes "versus" adhesiones en materias de su competencia orgánica y reservada, hay que admitir que el Decreto de referencia, con todas las imperfecciones, que se puedan alegar aporta una solución clara, precisa y congruente del problema. Una solución que, además,

-- No entra en colisión con ninguna disposición recogida en ninguna Ley Fundamental.

-- Derriba una argumentación apoyada en un texto de rango inferior que se pretendía sostenible frente a disposiciones recogidas en Leyes de rango constitucional al amparo de la ya estudiada "logomaquia".

-- Interpreta y adopta la interpretación que el Gobierno de la Nación y el Presidente de las Cortes han venido dando al art. 14 de la Ley de Cortes, entendiendo por ratificación constitucional, "la autorización o conocimiento previo del legislador" para que el Jefe del Estado

pueda ejercer este acto internacional. Conocimiento del legislador, previo a la ratificación por el Jefe del Estado, que, según los casos, puede dar nacimiento a actos diferentes por parte de las Cortes.

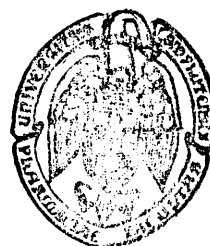
-- Adopta la solución que aparte de lo dicho más arriba se ha manifestado a lo largo de la práctica, durante las dos décadas y media anteriores con diferentes matices pero con unidad de criterio con relación a la interpretación hecha del artículo 14.

-- Que al someter las "adhesiones" al procedimiento seguido en las Cortes para los casos de "ratificación", cuando el contenido de los tratados cae dentro de la esfera de la competencia reservada del órgano persona que tiene atribuidas la competencia legislativa, ésta, al mismo tiempo, estableciendo un criterio uniforme, sólido y aplicable por analogía a otras situaciones que con independencia de la denominación que reciban, no caben dentro de definiciones unívocas de "ratificación" y "adhesión". Como son los casos de "aceptaciones", "ratificación de Convenios de la O. I. T.", "protocolos de ingreso en una organización internacional."

Rd. 54.263

859
63

A P E N D I C E S



BIBLIOTECA
DE DERECHO

I.- REEOPILACION DE FORMULAS APARECIDAS EN LOS BO-
LETINES OFICIALES DE LAS CORTES ESPAÑOLAS

~~864~~

63

FORMULAS EMPLEADAS POR LA PRESIDENCIA DE LAS CORTES
AL PUBLICAR EN EL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES EL
TEXTO DEL TRATADO

Como es bien sabido la intervención de la Cámara se inicia cuando el texto del tratado o convenio internacional es remitido por el Gobierno al Presidente de las Cortes, quién, una vez ha recibido el texto del tratado con sus anejo y los informes y documentación complementaria remitida por el Gobierno, lo envía a la Comisión antiguamente llamada de Tratados (1) y en la actualidad de Asuntos Exteriores, al tiempo que ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Las fórmulas que hemos recogido en los Boletines Oficiales de las Cortes Españolas, relativas a este momento inicial de la intervención de la Cámara en materia de conclusión de tratados internacionales, son abundantes y variadas. Aunque prescindiendo de ciertas sutilezas lingüísticas hubiéramos podido reducir su número, hemos preferido conservarlas tal cual aparecen en los Boletines Oficiales de las Cortes y agruparlas guardando la máxima fidelidad a su informalismo terminológico.

De las 75 fórmulas empleadas por la Presidencia de las Cortes al ordenar la publicación del texto del tratado en el Boletín Oficial de las Cortes, las fórmulas 2, 4, 6, 8, 9, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 24, 28,

29, 30, 33, 35, 37, 38, 40, 41, 43, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 61, 62, 63, 67, 70 y 73, fueron empleadas en una sola ocasión. Dos veces fueron empleadas las fórmulas 5, 17, 26, 45, 49, 65 y 66, mientras que las fórmulas 3, 27, 32, 39 y 74 aparecen repetidas en tres ocasiones en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Por el contrario las fórmulas más empleadas y que hacen su aparición con mayor frecuencia en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes son las que en nuestra clasificación llevan los números 59, 58, 23, 42, 60, 71, 34, 72, 36, 7, 1 y 19 que son empleadas en 176, 39, 27, 25, 22, 21, 17, 14, 13, 13, 12 y 12 ocasiones, respectivamente. El resto como puede comprobarse a continuación ha sido objeto de un empleo que oscila entre 5 y 9 ocasiones. Relación de fórmulas empleadas en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas al ser recibido el texto del tratado, acuerdo, convenio, etc. en la Presidencia de las Cortes y remitido por ésta a la Comisión de Asuntos Exteriores, al tiempo que se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las mismas:

FORMULA Nº 1. - "Remitida a esta Presidencia copia autorizada del Decreto-ley de..... sobre....., se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, a los efectos del artículo 13 de la Ley de creación de las mismas, modificada por la de 9 de marzo de 1946": 12 (2)

FORMULA Nº 2. - "Remitido a esta Presidencia el texto de la, a los efectos prevenidos en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942 de

creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinente formular respecto a la ratificación de dicho. en un plazo máximo de ocho días a contar de la fecha de esta disposición: 1 (3)

FORMULA Nº 3. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, a los efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinente formular respecto a la ratificación de dicho., en un plazo máximo de ocho días, a contar de la fecha de esta disposición": 3 (4)

FORMULA Nº 4. - "Remitido a esta Presidencia el texto de., a los efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942 de crea-

ción de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Los Procuradores, cualquiera que sea la comisión a que pertenezcan, podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinente formular, respecto a la ratificación de dicho....., en un plazo máximo de ocho días, a contar de la fecha de esta publicación" : 1 (5)

FORMULA Nº 5. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, a los efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942, de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinentes formular respecto a la ratificación de dicho....., en un plazo máximo de ocho días, a contar de la fecha de esta publicación" : 2 (6)

FORMULA Nº 6. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, a los efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan,

podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinente formular respecto a la ratificación de dicho....., en un plazo máximo de diez días, a contar de la fecha de esta publicación: 1 (7)

FORMULA Nº 7. - "Remitido a esta Presidencia el texto de los....., a los efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942, de creación de las Cortes Españolas, se ordena el envío de los mismos a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinente formular respecto a la ratificación de dichos....., en un plazo máximo de quince días, a contar de la fecha de esta publicación: 13 (8)

FORMULA Nº 8. - "Remitida a esta Presidencia la propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre ratificación del, así como copia de dicho....., y a los efectos precisados en el artículo 14 de la Ley de 17 de julio de 1942, de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinente formular respecto a la ratificación de dicho....., en un plazo de quince días, a contar de la fecha de esta publicación" : 1 (9)

FORMULA Nº 9. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., y a los efectos preceptuados en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas, de 17 de julio de 1942, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán presentar las observaciones del texto del mismo en el plazo de quince días, a contar de la fecha de su publicación": 1 (10)

FORMULA Nº 10. - "Remitida a esta Presidencia ely a los efectos preceptuados en el art. 14 de la Ley de 17 de julio de 1942 de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular las observaciones que estimen pertinentes respecto al texto del referido....., en un plazo máximo de quince días, a partir de la fecha de su publicación" : 7 (11)

FORMULA Nº 11. - "Remitido a esta Presidencia, el texto del....., a los efectos de lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes, a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al texto del mismo en el plazo de quince días, a partir de la fecha de esta publicación." : 9 (12)

FORMULA Nº 12. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., a los efectos de lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas, de 17 de julio de 1942, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar observaciones a dicho texto, durante un plazo de ocho días, a contar de la fecha de esta publicación!" : 1 (13)

FORMULA Nº 13. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas de 17 de julio de 1942, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán hacer observaciones al texto del, durante un plazo de diez dias a contar de la fecha de esta publicación" : 1 (14)

FORMULA Nº 14. - "Remitido a esta Presidencia el texto de, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al texto de dichos., durante un plazo de quince dias, a partir de la fecha de esta publicación" : 8 (15)

FORMULA Nº 15. - "Remitido a esta Presidencia el texto., se ordena su envío a la Comisión de Tratados a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al mismo, durante un plazo de diez dias a contar de esta publicación" : 1 (16)

FORMULA Nº 16. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, a los efectos prevenidos en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes

Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular las observaciones que estimen pertinentes a dichos....., en el plazo de quince días, a contar de esta publicación": 1 (17)

FORMULA Nº 17. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar observaciones al texto de dicha....., durante un plazo de quince días, a contar de la fecha de esta publicación": 2 (18)

FORMULA Nº 18. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., se remite a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto, en un plazo de quince días, a contar de la fecha de esta publicación": 1 (19)

FORMULA Nº 19. - "Remitido a esta Presidencia el, a los efectos prevenidos en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular las observaciones que estimen pertinentes a dichos, en el plazo de quince días, a contar de esta publicación.

Dada la extraordinaria extensión del texto, no es posible publicarlo íntegro en el Boletín Oficial de las Cortes, por lo cual se halla en la Secretaría de las mismas a disposición de los Sres. Procuradores, sin perjuicio de las reseñas que se hace a continuación de la materia de dichos.": 12 (20)

FORMULA Nº 20. - "Remitido a esta Presidencia el texto del., se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones respecto a la ratificación de dicho texto, por un plazo de quince días a contar de la fecha de esta publicación" : 1 (21)

FORMULA Nº 21. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al texto de dicho..... durante un plazo de diez días a contar de la fecha de esta publicación": 1 (22)

FORMULA Nº 22. - "Remitido a esta Presidencia el texto del se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de creación de las Cortes Españolas. Los procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán enviar observaciones a dicho texto durante un plazo de quince días, contados a partir de la fecha de esta publicación!" 1 (23)

FORMULA Nº 23. - "Remitidos a esta Presidencia los textos....., se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la ley de Creación de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al mismo durante el plazo de quince días a partir de la fecha de esta publicación": 27 (24)

FORMULA Nº 24. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , así como los textos de los , se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a la ratificación de estos textos en un plazo de quince días a contar de la fecha de esta publicación": 1 (25)

FORMULA Nº 25. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , se ordena su envío a la Comisión de Tratados a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones durante un plazo de quince días, a contar de esta publicación": 8 (26)

FORMULA Nº 26. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , a los efectos de la adhesión de España al mismo, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan,

podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de quince días a contar de la fecha de esta publicación" : 2 (27)

FORMULA Nº 27. - "Remitido a esta Presidencia el texto del ,....., se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al texto de dicho....., durante un plazo de quince días, a contar de esta publicación": 3 (28)

FORMULA Nº 28. - "Remitido a esta Presidencia el texto relativo a la adhesión de España al, se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo prevenido en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al referido texto, durante un plazo de quince días, a contar de esta publicación": 1 (29)

FORMULA Nº 29. - "Remitido a esta Presidencia el texto del....., se ordena su envío a la Comisión de Tratados, a la que corresponde su estudio,

a los efectos prevenidos en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al referido texto, durante un plazo de ocho días, a contar de esta publicación: 1 (30)

FORMULA Nº 30. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , a los efectos de lo(s) previsto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, se ordena su envío a la Comisión de Tratados a la que corresponde su estudio. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al mismo durante un plazo de quince días a contar de esta publicación": 1 (31)

FORMULA Nº 31. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a que corresponde su estudio a los efectos de lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de quince días a contar de esta publicación": 5 (32)

FORMULA Nº 32. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a que corresponde

su estudio a los efectos de lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de quince días a contar de esta publicación": 5 (32)

FORMULA Nº 32. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de ocho días, a contar de esta publicación " : 3 (33)

FORMULA Nº 33. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51, 2, del Reglamento de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular propuestas de enmienda o reserva a dicho texto durante

un plazo de quince dias a contar de esta publicación": 1 (34)

FORMULA Nº 34. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al texto de dicho. durante el plazo de quince dias, a contar de esta publicación": 17 (35)

FORMULA Nº 35. - "Remitido a esta Presidencia el., se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones durante un plazo de quince dias a contar de esta publicación" : 1 (36)

FORMULA Nº 36. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley constitutiva de las Cortes y previa publicación en el Boletín Oficial de las mismas

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular propuestas de enmienda o reserva a dicho texto, durante un plazo de quince días a contar de esta publicación": 13 (37)

FORMULA Nº 37. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el art. 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular propuestas de reserva o enmienda a dicho, durante un plazo de quince días, a contar de esta publicación, advirtiéndose que los Anejos mencionados en el articulado del mismo se encuentran a su disposición en la Secretaría de las Cortes: 1 (38)

FORMULA Nº 38. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, sobre adhesión de España al, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, y a efecto de lo preceptuado en el artículo 14 de la ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular propuestas de enmienda o reserva a dicho, durante un plazo de quince días a contar de esta publicación: 1 (39)

FORMULA Nº 39. - "Remitida a esta Presidencia el texto del . . . , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes: 3 (40)

FORMULA Nº 40. - "Remitido a esta Presidencia el texto del . . . , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa la publicación del meritado . . . , en el Boletín Oficial de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al texto de dicho . . . durante un plazo de quince días a contar de esta publicación.

Durante ese mismo plazo se encontrarán en la Secretaría de las Cortes, a disposición de los Señores Procuradores los siguientes documentos internacionales:

.....

.....

.....

.....

los cuales no se publican por su gran extensión: 1 (41)

FORMULA Nº 41. - "Remitido a esta Presidencia el texto del , así como el y , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores a la que corresponde su estudio, a los efectos previstos en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes.

A disposición de los procuradores en la Secretaría dado que por la excepcional extensión del mismo, no se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas": 1 (42)

FORMULA Nº 42. - Remitido a esta Presidencia el texto del , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho durante el plazo de quince días a partir de esta publicación": 25 (43)

FORMULA Nº 43. - "Remitido a esta Presidencia el texto relativo al ingreso de España en la , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos previstos en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas.

Los Procuradores cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto en el plazo de quince días, durante el cual estará a su disposición en la oficina de la Secretaría de estas Cortes, dado que por la excepcional extensión del mismo no se publica en el Boletín de las Cortes Españolas": 1 (44)

FORMULA Nº 44. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de quince días a partir de esta publicación": 9 (45)

FORMULA Nº 45. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan,

podrán formular observaciones a dicho texto, durante un plazo de doce días a partir de esta publicación": 2 (46)

FORMULA Nº 46. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular a la Ponencia que se designe observaciones a dicho texto, durante un plazo de quince días a partir de esta publicación": 6 (47)

FORMULA Nº 47. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa publicación de la parte comprensiva de sus finalidades (art. 1º).

Los Procuradores cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho en el plazo de diez días durante los cuales estará a su disposición en las oficinas de la Secretaría de las Cortes el resto del articulado, dado que, por la excepcional extensión del mismo no se publica en su totalidad en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas": 1 (48)

FORMULA Nº 48. - "Remitido a esta Presidencia el texto relativo al, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos previstos en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto en el plazo de quince días, durante el cual estará a su disposición en las oficinas de la Secretaría de las Cortes dado que, por la excepcional extensión del mismo, no se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas": 6 (49)

FORMULA Nº 49. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de diez días a partir de esta publicación": 2 (50)

FORMULA Nº 50. - "Remitido a esta Presidencia, el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín

Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto, durante un plazo de ocho días a partir de esta publicación": 1 (51)

FORMULA Nº 51. - "Remitido a esta Presidencia, el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio a efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto, durante un plazo de ocho días a partir de esta publicación": 1 (52)

FORMULA Nº 52. - "Habiéndose observado una omisión en el texto del, publicado en el número del Boletín Oficial de las Cortes Españolas se inserta a continuación el texto completo de dicho acuerdo.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones al expresado durante un plazo de quince días a partir de esta publicación": 1 (53)

FORMULA Nº 53. - "Remitido a esta Presidencia el texto del Protocolo de accesoión de España al, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de quince dias a partir de esta publicación": 1 (54)

FORMULA Nº 54. - "Remitido a esta Presidencia el texto relativo a se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto en el plazo de quince dias a partir de esta publicación. Se advierte que los anexos mencionados en el mismo no se insertan por su excepcional extensión, quedando a disposición de los Procuradores para su examen en las Oficinas de la Secretaría de estas Cortes": 1 (55)

FORMULA Nº 55. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efecto de lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días a partir de esta publicación.

Por su complejidad y considerable extensión no se publica el anejo que acompañaba el presente, pero queda a disposición de los Procuradores que deseen examinarlo en la Secretaría de las Cortes": 1 (56)

FORMULA Nº 56. - "Remitido a esta Presidencia el acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión del día, en el sentido de interesar a las Cortes que informen sobre la conveniencia de retirar las reservas al que fué ratificado el ... (fecha), después de oídas las Cortes Españolas. A continuación se publica el mencionado y las reservas cuya retirada se propone por el Gobierno.

Al mismo tiempo se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde el estudio de la propuesta del Gobierno, advirtiéndose que los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a

que pertenezcan, podrán formular las observaciones que estimen pertinentes durante el plazo de quince días, a partir de la fecha siguiente a su publicación": 1 (57)

FORMULA Nº 57. - "Habiéndose advertido determinados errores, al publicar la en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas número, correspondiente al día, errores que no afectan al articulado de la referida, seguidamente se publica, debidamente rectificado, el texto correspondiente": 1 (58)

FORMULA Nº 58. - "Remitido a esta Presidencia el, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores a la que corresponde su estudio, a efectos de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas y previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días a partir de esta publicación": 39 (59)

FORMULA Nº 60. - "Remitido a esta Presidencia el texto del, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días naturales, a partir de esta publicación": 22 (61)

FORMULA Nº 61. - "Remitido a esta Presidencia el texto de la , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efecto de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto, durante el plazo de quince días naturales, a partir de esta publicación": 1 (62)

FORMULA Nº 62. - "Remitido a esta Presidencia el texto de las , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas.

El texto de las de referencia queda a disposición de los señores Procuradores en la Secretaría de las Cortes ya que su extraordinario volumen impide su publicación en este Boletín Oficial.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan,

podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días naturales, a partir de esta publicación": 1 (63)

FORMULA Nº 63. - "Remitido a esta Presidencia el texto de la ratificación de la adhesión de España al, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efecto de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante un plazo de quince días naturales, a partir de esta publicación": 1 (64)

FORMULA Nº 64. - "Remitido a esta Presidencia el texto de, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, a efectos de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días, a partir de la fecha siguiente a esta publicación": 8 (65)

FORMULA Nº 65. - "Remitido a esta Presidencia el texto español del , se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, a la que corresponde su estudio, y a efectos de lo dispuesto en el artículo 14-II de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, previa su publicación en el Boletín Oficial de las mismas. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días, a partir de la fecha siguiente a esta publicación": 2 (66)

FORMULA Nº 66. - "Remitido a esta Presidencia por acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión del día , el texto del Tratado , a los efectos de que sea oído el Pleno de las Cortes con carácter previo a su ratificación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 10, m), párrafo segundo y 14, II de la Ley Constitutiva de las Cortes y artículo 51, 2, de su Reglamento, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores. Se ordena igualmente, su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán formular observaciones a dicho texto durante el plazo de quince días, a partir de la fecha siguiente a esta publicación": 4 (67)

FORMULA Nº 67. - Igual que el 78 (Prevenido por preceptuado): 1 (68)

FORMULA Nº 68. - "Por esta Presidencia del Gobierno, y para informar a las Cortes Españolas, han sido remitidos a esta Presidencia los textos de las Recomendaciones de la OIT

En su consecuencia, y de acuerdo con lo interesado por la Presidencia del Gobierno, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de los textos aludidos": 8 (69)

FORMULA Nº 69. - "Por acuerdo del Consejo de Ministros ha sido remitido a esta Presidencia el, el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas es, en principio, de la competencia de las Comisiones.

En su consecuencia, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores para su estudio, así como su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, con arreglo a lo preceptuado en el número 2 del artículo 63 del vigente Reglamento. Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán en uso del derecho que les confieren los artículos 7 y 67 del referido Reglamento, presentar las enmiendas que estimen pertinente formular a la totalidad o al articulado del proyecto, en el plazo de veinte días, contados a partir de la fecha siguiente de esta publicación.

En la Secretaría de las Cortes podrán ser examinados por los señores Procuradores los antecedentes remitidos por el Gobierno con el más arriba mencionado": 1 (70)

FORMULA Nº 70. - "Con fecha de , la Presidencia del Gobierno remite a esta Presidencia, haciendo uso de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1º del artículo 15 del texto del , que fué publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas número. . . . , correspondiente al día , el siguiente Addendum a dicho texto": 1 (71)

FORMULA Nº 71. - "Por acuerdo del Consejo de Ministros ha sido remitido a esta Presidencia el , el cual, de acuerdo con lo establecido en los artículos 10, 12 y 14, apartado II, de la Ley Constitutiva de las Cortes, es en principio de la competencia de las Comisiones.

En su consecuencia, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores, para su estudio, así como su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, con arreglo a lo preceptuado en el número 2, del artículo 63 en relación con el artículo 99 del vigente Reglamento.

Los Procuradores, cualesquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7º, 67 y 99 del referido Reglamento, presentar las enmiendas o propuestas que estimen pertinente formular en el plazo de veinte días, contados a partir de la fecha siguiente a esta publicación": 27 (72)

FORMULA Nº 72. - "Por acuerdo del Consejo de Ministros ha sido

remitido a esta Presidencia el , el cual, conforme a lo establecido en los artículos 10, 12 y 14, apartado II, de la Ley Constitutiva de las Cortes, es, en principio, de la competencia de las Comisiones.

En su consecuencia, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores para su estudio, así como su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, con arreglo a lo preceptuado en el número 2 del artículo 63 en relación con el artículo 99 del vigente Reglamento.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7, 67 y 99 del referido Reglamento, presentar las enmiendas o propuestas que estimen pertinente formular, en el plazo de veinte días, contados a partir de la fecha siguiente a esta publicación.

En la Secretaría de las Cortes podrá ser examinada por los señores Procuradores la documentación remitida por el Gobierno con el acuerdo más arriba mencionado": 14 (73)

FORMULA Nº 73. - "Por acuerdo del Consejo de Ministros han sido remitidas a esta Presidencia las , las cuales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 10, 12 y 14, apartado II, de la Ley Constitutiva de las Cortes, son, en principio, de la competencia de las Comisiones.

En su consecuencia, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores para su estudio, y con arreglo a lo preceptuado en el número 2 del artículo 63 en relación con el artículo 99 del vigente Reglamento, se publica a continuación un resumen de las mismas ya que, por su extensión y formato, son de imposible reproducción en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, quedando el original de dichos documentos a disposición de los señores Procuradores en la Secretaría de las Cortes.

Los Procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan, podrán, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79, 67 y 99 del referido Reglamento, presentar las enmiendas o propuestas que estimen pertinente formular, en el plazo de veinte días, contados a partir de la fecha siguiente a esta publicación": 1 (74)

FORMULA Nº 74. - "Publicado en el "Boletín Oficial del Estado", número, de el Decreto Ley, número por el que, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, a efectos de lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley de Cortes": 3 (75)

Al contemplar en su conjunto toda esta abigarrada serie de fórmulas, empleadas en el momento de la publicación del texto del tratado o convenio internacional en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, una serie de consideraciones son de obligado cumplimiento:

En primer lugar, la falta de precisión en la terminología jurídica empleada (76). Precisamente para poner de relieve esta falta de precisión terminológica que se observa, es la razón que nos ha llevado a preferir y adoptar el criterio de no unificar fórmulas literalmente distintas pero que abrigan conceptos que pueden reputarse análogos (77).

En segundo lugar, la aplicación indiscriminada del artículo 14 de la Ley de Cortes, sin hacer alusión ninguna a los artículos 10 y 12 de la misma Ley de 17 de julio de 1942, artículos que sólo encontramos recogidos y aludidos en fórmulas correspondientes a los años posteriores al Reglamento de las Cortes de 15 de noviembre de 1971.

En ciertas ocasiones, el texto del tratado, se supone que remitido por el Gobierno al Presidente de las Cortes, aparece publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas sin ir precedido de la pertinente fórmula (78), en la que como es acostumbrado se hace mención de la disposición jurídica que se aplica (79), si el tratado es de la competencia de la Comisión o del Pleno (80), el objeto que se persigue con la intervención de la Cámara (81) y el plazo de que disponen los señores procuradores para interponer las observaciones, propuestas de enmienda o reserva que estimen oportunas (82).

En otras ocasiones, por razones banales (83) el texto del tratado no se

publica íntegro (84) o se prescinde de la publicación de los anejos (85).

En tales ocasiones, como se ha visto, se ponen a disposición de los señores procuradores que deseen consultarlos en las oficinas de la Secretaría de las Cortes (86).

Evidentemente, el procedimiento no parece del todo regular, especialmente si tenemos en cuenta que para ello se alegan dificultades técnicas o la complejidad científica de los conceptos y fórmulas recogidas en los textos que no se publican (87).

Así, pues, si prescindimos de las variantes "literarias" o matices lingüísticos de menos cuantía o que en último término no cambian sustancialmente el sentido o contenido jurídico de la fórmula empleada, ni la interpretación que se hace de la norma o artículo de la Ley que se alega, nos ceñimos únicamente a las variantes más significativas, es decir, aquellas en las que la forma representa un contenido jurídico distinto, nos encontramos frente a un fenómeno incontrovertible, es decir la falta de rigor y el informalismo terminológico antes señalado.

Este informalismo terminológico incide gravemente en las cinco dimensiones del procedimiento implícitas en las fórmulas empleadas por la Residencia de las Cortes en la primera fase de la intervención de las Cortes en materia de conclusión de tratados internacionales, es decir:

1. - En la forma de proceder a la publicación del texto del tratado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas (88)
2. - El fundamento jurídico alegado para justificar la intervención de las Cortes y la interpretación que de la disposición alegada se realiza, así como la forma en que se hace (89)
3. - Los derechos que pueden ejercer los Procuradores cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan (90)
4. - Respecto al fin perseguido con la intervención de las Cortes, es decir, la publicación del texto del tratado en el Boletín Oficial de las Cortes, su envío a la Comisión y la intervención de los procuradores cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan (91)
5. El plazo de que los procuradores disponen para el ejercicio de sus derechos (92).

1. - La denominación de esta Comisión Legislativa no parece haber conciliado el asentimiento unánime de todas aquellas personas encargadas de relacionarse con ella o simplemente "citarla" en sus disposiciones. Así, a pesar de que la antigua Comisión de Tratados según el apartado cuarto del artículo 16 de I Reglamento de las Cortes (provisional) de 5 de enero de 1943, pasa de conformidad con el apartado 4 del artículo 19 del Título V del Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957, "Comisión de Asuntos Exteriores", todavía en la actualidad en el Palacio de Santa Cruz se siguen emitiendo instrumentos de ratificación en los que se asegura que en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Cortes ha sido oída la Comisión de Tratados.
2. - B.O. de las C.E., núm. 103 de 16-VI-1945, pag. 2195; num. 181 de 18-XII-1946, pag. 3624; num. 212 de 5-VII-1947, pag. 4135; num. 285 de 17-I-1949, pag. 5181; num. 309 de 22-VII-1949, pag. 5554; num. 340 de 3-X-1960, pag. 13731; num. 673 de 10-X-1960, pag. 14115; num. 674 de 19-X-1960, pag. 14134; num. 832 de 24-III-1964, pag. 17673.
3. - B.O. de las C.E., num. 188 de 7-II-1947, pag. 3861.
4. - B.O. de las C.E., num. 200 de 19-V-1947, pags. 3979 y 3986; num. 207 de 25-VI-1957, pag. 4063.
5. - B.O. de las C.E., num. 218 de 30-X-1947, pag. 4216
6. - B.O. de las C.E., num. 254 de 14-V-1948, pag. 4717; num. 256 de 7-VI-1948, pag. 4730.
7. - B.O. de las C.E., num. 259 de 16-VI-1948, pag. 4753.

8. - B.O. de las C. E., num. 271 de 19-XI-1948, pag. 4885; num. 320 de 29-XII-1949, pag. 5825; num. 327 de 21-IV-1950, pag. 5919; num. 351 de 22-I-1951, pag. 6327; num. 355 de 12-III-1951, pag. 6391; num. 357 de 27-III-1951, pags. 6449-51; num. 372 de 4-X-1951, pags. 6746 y 6751; num. 379 de 6-XII-1951, pags. 6914 y 6918; num. 385 de 8-I-1952, pag. 7043.
9. - B.O. de las C.E. num. 350 de 5-I-1951, pag. 6313.
10. - B.O. de las C.E. núm. 379 de 6-XII-1951, pag. 6917.
11. - B.O. de las C.E., num. 392 de 26-IV-1952, pag. 7245; num. 396 de 13-VI-1952, pag. 7315; num. 400 de 2-VII-1952, pags. 7362; num. 404 de 6-X-1962, pags. 7474 y 7476.
12. - B.O. de las C.E., num. 421 de 9-III-1953, pag. 7915; num. 422 de 6-IV-1953, pags. 7923 y 7925; num. 424 de 21-IV-1953 pag. 7951; num. 425 de 9-V-1953, pags. 7963, 7973 y 7986; num. 455 de 28-I-1964, pag. 8869.
13. - B.O. de las C.E., num. 435 de 14-VII-1953, pag. 8193.
14. - B.O. de las C.E., num. 436 de 1-X-1953, pag. 8220.
15. - B.O. de las C.E., num. 437 de 5-X-1953, pag. 8306; num. 438 de 14-X-1953, pags. 8321 y 8328; num. 441 de 3-XI-1953, pag. 8377; num. 449 de 5-XII-1953, pags. 8651, 8656, 8663 y 8665.
16. - B.O. de las C.E., num. 542 de 23-XI-1956, pag. 10890.
17. - B.O. de las C.E., num. 455 de 28-I-1954, pag. 8884.

18. - B.O. de las C.E., num. 453 de 4-I-1954, pags. 8812 y 8816

19. - B.O. de las C.E., num. 453 de 4-I-1954, pag. 8813

20. - B.O. de las C.E., num. 443 de 14-XI-1953, pag. 8525;
num. 472 de 16-VII-1954, pags. 9150 y 9152; num. 455 de
28-I-1954, pag. 8889; num. 528 de 3-V-1956, pag. 10535;
num. 531 de 12-VI-1956, pag. 10659; num. 539 de 2-X-1956,
pag. 10788; num. 540 de 7-XI-1956, pags. 10825; 10826 y
10828; num. 541 de 8-XI-1956, pags. 10868 y 10875.

21. - B.O. de las C.E. num. 530 de 28-V-1956, pag. 10637.

22. - B.O. de las C.E., num. 562 de 8-VII-1957, pag. 11425.

23. - B.O. de las C.E., num. 562 de 16-VII-1954, pag. 9145.

24. - B.O. de las C.E., num. 456 de 16-II-1954, pag. 8893; num.
458 de 3-III-1954, pag. 8925; num. 571 de 13-XI-1957, pags.
11638, 11640, 11642, 11647, 11651, 11656; num. 575 de 3-XII-1957,
pags. 11859 y 11865.

B.O. de las C.E., num. 475 de 15-X-1954, pag. 9231; num.
476 de 21-X-1954, pag. 9261; num. 482 de 19-XI-1954, pag.
9364; num. 487 de 28-XII-1954, pag. 9501; num. 488 de
19-I-1955, pag. 9507; num. 490 de 10-II-1955, pags. 9545
y 9549; num. 501 de 8-VI-1955, pag. 9777; num. 506 de 5-X-
1955, pag. 9938; num. 508 de 13-XI-1955, pag. 10034; num.
512 de 1-XII-1955, pag. 10159; num. 516 de 14-XII-1955, pag.
10301; num. 519 de 28-I-1956, pag. 10380; num. 520 de 23-II-
1956, pag. 10404; num. 523 de 10-III-1956, pag. 10449.

25. - B.O. de las C.E., num. 530 de 28-V-1956, pag. 10605.
26. - B.O. de las C.E., num. 550 de 25-II-1957, pag. 11141; num. 551 de 27-III-1957, pag. 11149; num. 555 de 20-V-1957, pag. 11315; num. 556 de 2-X-1957, pags. 11524, 11527 y 11530; num. 582 de 26-II-1958, pags. 1207 y 12074.
27. - B.O. de las C.E., num. 553 de 26-IV-1957, pag. 11262; num. 556 de 2-X-1957, pag. 11525.
28. - B.O. de las C.E., num. 580 de 16-I-1958, pag. 12035; num. 582 de 26-II-1958, pag. 12089; num. 583 de 11-III-1958, pag. 12089.
29. - B.O. de las C.E., num. 581 de 13-II-1958, pag. 12045.
30. - B.O. de las C.E., num. 583 de 11-III-1958, pag. 13087.
31. - B.O. de las C.E., num. 587 de 24-IV-1958, pag. 12201.
32. - B.O. de las C.E., num. 591 de 4-IV-1958, pags. 12287, 12289, 12299 y 12305; num. 776 de 29-III-1963, pag. 16356.
33. - B.O. de las C.E., num. 602 de 2-X-1958, pags. 12360 y 12470; num. 605 de 31-X-1958, pag. 12553.
34. - B.O. de las C.E., num. 604 de 28-X-1958, pag. 12513.
35. - B.O. de las C.E., num. 610 de 6-XII-1958, pag. 12619; num. 615 de 21-I-1959, pag. 12824; num. 625 de 6-V-1959, pag. 12991; num. 637 de 21-VII-1959, pag. 13165; num. 641 de 14-X-1959, pags. 13279 y 13300, 13307, 13312, 13313, 13314, 13318, 13328, 13330, 13331 y 13333; num. 692 de 10-III-1961, pag. 14461; num. 693 de 16-III-1961, pag. 14483.

36. - B.O. de las C.E., num. 641 de 14-X-1959, pag. 13269.
37. - B.O. de las C.E., num. 648 de 26-XI-1949, pag. 13469; num. 651 de 17-XII-1959, pags. 13599 y 13604; num. 655 de 26-II-1960, pag. 13657; num. 658 de 8-IV-1960, pag. 13735; num. 667 de 28-VI-1960, pag. 13887; num. 669 de 12-VII-1960, pags. 13975 y 13976; num. 673 de 10-X-1960, pag. 14096; num. 676 de 28-X-1960, pags. 14149 y 14151; num. 690 de 31-I-1961, pag. 14428; num. 691 de 28-II-1961, pag. 14452.
38. - B.O. de las C.E., num. 660 de 23-IV-1960, pag. 13767.
39. - B.O. de las C.E., num. 673 de 10-X-1960, pag. 14093.
40. - B.O. de las C.E., num. 688 de 12-I-1961, pags. 14384, 14385, y 14393.
41. - B.O. de las C.E., num. 692 de 10-III-1961, pag. 14464.
42. - B.O. de las C.E., num. 690 de 31-I-1961, pag. 14427.
43. - B.O. de las C.E., num. 621 de 25-IV-1959, pag. 12895; num. 624 de 18-V-1959, pag. 12975; num. 618 de 24-III-1959, pags. 12859 y 12864; num. 708 de 7-X-1961, pags. 14781, 14801 y 14804; num. 709 de 20-X-1961, pags. 14825 y 14827; num. 735 de 11-VI-1962, pags. 15522, 15535 y 15528; num. 745 de 9-X-1962, pags. 15709 y 15715; num. 771 de 26-II-1963, pags. 16258, num. 773 de 5-III-1963, pag. 16314; num. 785 de 18-VI-1963, pag. 16483; num. 788 de 26-VI-1963, pags. 16547, 16559 y 16572; num. 795 de 22-VII-1963, pag. 16716; num. 796 de 27-VII-1963, pag. 16750; num. 797 de 4-X-1963, pag. 16757; num. 798 de 11-X-1963, pag. 16797.
44. - B.O. de las C.E., num. 710 de 31-X-1961, pag. 14847.

- 45. - B.O. de las C.E., num. 712 de 14-XI-1961, pag. 14871; num. 717 de 22-XI-1961, pag. 15063; num. 733 de 2-V-1962, pag. 15479; num. 734 de 28-V-1962, pags. 15502 y 15505; num. 764 de 15-I-1963, pag. 16139; num. 765 de 25-I-1963, pag. 16171; num. 769 de 19-II-1963, pag. 16215; num. 695 de 8-IV-1961, pag. 14504.
- 46. - B.O. de las C.E., num. 603 de 9-X-1958, pag. 12493; num. 713 de 15-XI-1961, pag. 14899.
- 47. - B.O. de las C.E., num. 698 de 31-V-1961, pags. 14575, 14577, 14582, 14585 y 14594; num. 733 de 2-V-1962, pag. 15486.
- 48. - B.O. de las C.E., num. 738 de 23-VI-1962, pag. 15555.
- 49. - B.O. de las C.E., num. 704 de 4-VII-1961, pag. 14687; num. 726 de 3-III-1962, pag. 15333; num. 745 de 9-X-1962, pags. 15715 y 15716.
- 50. - B.O. de las C.E., num. 727 de 17-III-1962, pag. 15347; num. 731 de 13-IV-1962, pag. 15407.
- 51. - B.O. de las C.E., num. 740 de 30-VI-1962, pag. 11574.
- 52. - B.O. de las C.E., num. 768 de 9-II-1963, pag. 16195.
- 53. - B.O. de las C.E., num. 778 de 29-III-1963, pag. 16345.
- 54. - B.O. de las C.E., num. 790 de 1-VII-1963, pag. 16609-10.
- 55. - B.O. de las C.E., num. 796 de 27-VII-1963, pag. 16745.

56. - B.O. de las C.E., num. 800 de 18-X-1963, pag. 16819.
57. - B.O. de las C.E., num. 964 de 22-V-1967, pag. 20663.
58. - B.O. de las C.E., num. 979 de 19-X-1967, pag. 20969.
59. - B.O. de las C.E., num. 722 de 2-I-1962, pag. 15275; num. 723 de 12-I-1962, pag. 15291; num. 724 de 6-II-1962, pag. 15307; num. 726 de 3-III-1962, pag. 15334; num. 814 de 30-XI-1963, pag. 17210; num. 819 de 19-XII-1963, pag. 17315; num. 825 de 17-I-1964, pag. 17573; num. 828 de 18-II-1964, pag. 17612; num. 850 de 27-VII-1964, pags. 18070, 18063, 18071, 18073 y 18074; num. 851 de 6-X-1964, pags. 18109 y 18111; num. 853 de 9-X-1964, pags. 18184, 18192, 18199 y 18203; num. 856 de 6-XI-1964, pags. 18268, 18274 y 18290; num. 858 de 13-XI-1964, pags. 18347 y 18351; num. 860 de 3-XII-1964, pags. 18395, 18396, 18397 y 18400; num. 868 de 19-I-1965, pag. 18575; num. 869 de 2-II-1965, pag. 18597; num. 870 de 12-II-1965, pag. 18605; num. 877 de 14-I-1965, pag. 18720; num. 879 de 7-V-1965, pags. 18779 y 18787; num. 881 de 11-VI-1965, pags. 18818 y 18829; num. 882 de 22-VI-1965, pags. 18855 y 18856; num. 917 de 26-IV-1966, pag. 19659.
60. - B.O. de las C.E., num. 804 de 31-X-1963, pag. 16945; num. 877 de 14-IV-1965, pag. 18720; num. 926 de 5-VII-1966, pags. 19841 y 19851; num. 931 de 4-X-1966, pags. 19950, 19951 y 19958; num. 932 de 7-X-1966, pag. 19969; num. 933 de 11-X-1966, pags. 20004, 20014 y 20015; num. 941 de 9-XII-1966, pags. 20217, 20219, y 20224; num. 958 de 1-IV-1967, pag. 20537; num. 965 de 30-V-1967, pag. 20680; num. 967 de 10-VI-1967, pags. 20715, 20717, 20719 y 20721; num. 972 de 3-VII-1967, pag. 20815; num. 973 de

8-VII-1967, pags. 20832 y 20833; num. 977 de 29-VII-1967, pags. 20936 y 20940; num. 978 de 2-X-1967, pag. 20950; num. 990 de 8-I-1968, pags. 21147, 21159 y 21169; num. 993 de 26-I-1968, pags. 21160 y 21161; num. 999 de 20-III-1968, pag. 21253; num. 1000 de 29-III-1968, pag. 21295; num. 1003 de 26-IV-1968, pags. 21435 y 21443; num. 1012 de 27-VI-1968, pags. 21670, 21672, 21675 y 21678; num. 1016 de 16-VII-1968, pags. 21744, 21751 y 21763; num. 1022 de 2-X-1968, pag. 21889; num. 1023 de 8-X-1968, pags. 21929 y 21931; num. 1024 de 15-X-1968, pag. 21954; num. 1025 de 23-X-1968, pags. 21968, 21970, 21972, 21974, 21975 y 21981; num. 1026 de 29-X-1968, pag. 21992; num. 1029 de 16-XI-1968, pag. 22037; num. 1034 de 18-XII-1968, pags. 22210, 22250 y 22252 y 22238; num. 1036 de 10-I-1969, pag. 22289; num. 1037 de 15-I-1969, pag. 22304; num. 1038 de 23-I-1969, pag. 22335; num. 1045 de 10-III-1969, pag. 22483; num. 1049 de 15-IV-1969, pags. 25550 y 25555; num. 1051 de 2-V-1969, pags. 25611 y 25612; num. 1053 de 20-V-1969, pags. 25679, 25682 y 25686; num. 1054 de 4-VI-1969, pags. 25709, 25711, 25717 y 25723; num. 1060 de 17-VII-1969, pags. 25877 y 25880; num. 1063 de 2-X-1969, pags. 25926, 25936, 25937, 25945 y 25947; num. 1066 de 13-X-1969, pags. 26030 y 26032; num. 1067 de 14-X-1969, pag. 26048; num. 1074 de 10-XI-1969, pags. 26291 y 26284; num. 1078 de 3-XII-1969, pags. 26337, 26342, 26344; num. 1085 de 12-I-1970, pags. 26483 y 26486; num. 1086 de 16-I-1970, pags. 26513 y 26523; num. 1088 de 6-II-1970, pags. 26574 y 26575; num. 1091 de 5-III-1970, pag. 26621; num. 1093 de 24-III-1970, pag. 26673; num. 1095 de 10-IV-1970, pag. 26699; num. 1097 de 29-IV-1970, pags. 26757, 26761 y 26765; num. 1099 de 14-V-1970, pags. 26795 y 26797; num. 1100 de 25-V-1970, pags. 26805 y 26806; num. 1101 de 29-V-1970, pags. 26820, 26821 y 26822; num. 1102 de 2-VI-1970, pags. 26854 y 26835;

num. 1103 de 16-VI-1970, pags. 26887 y 26879; num. 1109 de 10-VII-1970, pag. 27111; num. 1110 de 20-VII-1970, pag. 27125; num. 1115 de 8-X-1970, pags. 27227, 27228, 27243 y 27248; num. 1117 de 20-X-1970, pag. 27289; num. 1124 de 2-XII-1970, pag. 27405; num. 1126 de 7-XII-1970, pags. 27481 y ss; num. 1127 de 15-XII-1970, pags. 27509, 27513, 27516, 27518, 27522, 27525, 27530, 27535 y 27558; num. 1132 de 22-I-1971, pag. 27609; num. 1133 de 27-I-1971, pag. 27619; num. 1136 de 8-II-1971, pags. 27666, 27669, 27675 y 27679 y 27684; num. 1140 de 11-III-1971, pags. 27757, 27770, 27775 y 27777; num. 1144 de 16-IV-1971, pags. 2738 y ss; num. 1148 de 21-V-1971, pag. 27997; num. 1153 de 24-VI-1971, pag. 28059; num. 1154 del VII-1971, pag. 28108; num. 1156 de 15-VII-1971, pag. 28179; num. 1160 de 30-VII-1971, pags. 28233, 28237, 28241 y 28244; num. 1161 de 25-IX-1971, pags. 28260 y ss.; num. 1162 de 30-IX-1971, pag. 28324.

61. - B. O. de las C. E., num. 890 de 21-X-1965, pags. 19018, 19021, 19023, 19029 y 18993; num. 904 de 7-I-1966; pag. 19420; num. 906 de 21-I-1966, pag. 19465; num. 908 de 7-II-1966, pags. 19487, 19509, 19510, 19511, 19513 y 19514; num. 917 de 26-IV-1966, pags. 19659, 19660, 19665, 19667, 19670 y 19671; num. 1013 de 2-VII-1968, pags. 21688 y 21691; num. 1059 de 11-VII-1968, pag. 25849.
62. - B. O. de las C. E., num. 890 de 21-X-1965, pag. 18999.
63. - B. O. de las C. E., num. 893 de 29-X-1965, pag. 19081.
64. - B. O. de las C. E., num. 904 de 7-I-1966, pag. 19413.
65. - B. O. de las C. E., num. 924 de i-VI-1966, pags. 19803 y 19804;

num. 925 de 24-VI-1966, pag. 19829; num. 947 de 20-I-1967, pag. 20353; num. 954 de 17-III-1967, pags. 20465, 20475 y 20501; num. 955 de 21-III-1967, pag. 20509.

- 66. - B.O. de las C.E., num. 1041 de 5-II-1969, pag. 22399; num. 1053 de 20-V-1969, pag. 25688.
- 67. - B.O. de las C.E., num. 1041 de 5-II-1969, pag. 22393; num. 1107 de 1-VII-1970, pag. 26921.
- 68. - Inclúida en la nota 67.
- 69. - B.O. de las C.E., num. 1162 de 30-IX-1971, pags. 28327, 28330, 28336, 28341, 28344, 28346, 28347; num. 1189 de 26-II-1972, pag. 28972.
- 70. - B.O. de las C.E., num. 1174 de 23-XII-1971, pag. 28568.
- 71. - B.O. de las C.E., num. 1175 de 30-XII-1971.
- 72. - B.O. de las C.E., num. 1175 de 30-XII-1971, pags. 28593, 28607, 28638, 28640, 28642 y 28644; num. 1176 de 11-I-1972, pag. 28665, 28671 y 28675; num. 1177 de 14-I-1972, pags. 28687 y ss.; num. 1179 de 2-II-1972, pags. 28759 y 28766; num. 1180 de 25-I-1972, pag. 28793; num. 1181 de 28-I-1972, pags. 28801 y ss.; num. 1183 de 4-II-1972, pag. 28835.
- 73. - B.O. de las C.E., num. 1183 de 4-II-1972; num. 1190 de 29-II-1972; num. 1180 de 25-I-1972; num. 1186 de 12-II-1972; num. 1192 de 13-III-1972; num. 1193 de 17-III-1972; num. 1195 de 28-III-1972.

74. - B.O. de las C.E., num. 1189 de 26-II-1972.
75. - B.O. de las C.E., num. 1129; num. 1145; num. 1148.
76. - R. von Ihering "Abreviatura del Espíritu del Derecho Romano" (Ed. Revista de Occidente, por Fernando Vela, Madrid, 1962) pag. 284 y ss. pag. 285 "Enemiga de la arbitrariedad, la forma es hermana gemela de la libertad; es el freno que detiene a los que quieren convertir la libertad en licencia, la que la contiene y protege. El pueblo que ama la libertad comprende intuitivamente que la forma no es un yugo, sino el guardián de la libertad"; pag. 316 "La palabra es el elemento más importante del acto formal. Las acciones y los signos deben su origen a la vida y a los usos, pero la jurisprudencia es la que perfecciona la palabra, siendo el sistema de las fórmulas el punto culminante del arte jurídico"; pag. 317 "Hoy acostumbramos despreciar el valor de los formularios y la dificultad de su confección, pero entonces una fórmula nueva abría al comercio jurídico una senda desconocida y prestaba en la práctica un servicio mucho más importante del que hoy podemos imaginarnos, preparando la posibilidad de un acto y su acceso al derecho. Hay en ellos un arte de la construcción jurídica que exigía, además del conocimiento completo del derecho, una gran habilidad y muchas facultades inventivas."
77. - Valgan como ejemplo los casos de las Fórmulas 2, 3, 4 y 5 cuyo contenido es aproximadamente el mismo si prescindimos de los escrúpulos formales que nos exige la terminología. Sin embargo, una lectura del artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes nos plantea el problema que consiste en diferencias cuales son los efectos que en el mismo "se precisan" y cuales "se preven".

Por otro lado, nos parece una "errata" suficientemente grave como para merecer una corrección que no hemos visto, emplear el término "disposición" por "publicación".

78. - B.O. de las C.E., 1129 de 23-X-1970, pag. 27559.
79. - Véanse más adelante los cuadros en que se recogen la actividad de las Cortes y la clasificación del texto, para qué se remite a la Cámara y el artículo que se aplica.
80. - A pesar de que la norma u uso generalizado es que el Presidente de las Cortes ordene la publicación del texto del tratado en virtud del art. 14 de la Ley de Cortes, solo hasta 1971 parece comprenderse que la única precisión que no ofrece dudas en la redacción del susodicho artículo es allí donde expresamente dice: "Las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos..... que afectan a materias cuya regulación sea de su competencia conforme a los artículos anteriores".
81. - Parece que los Presidentes de las Cortes no han tenido graves problemas al respecto. Visto que el Gobierno remitía el texto de Derecho convencional a la Cámara, el Presidente ordenaba su publicación "a los efectos prevenidos en el artículo 14 "a los efectos precisados en el artículo 14", "a los efectos preceptuados en el artículo 14", "a efectos de lo dispuesto en el artículo 14", etc.
82. - Los diferentes plazos que se estipulan han variado bastante de 1947 a 1972, sin embargo, oscilan entre 8 y 20 días. Más grave nos parece el hecho de que en el Boletín Oficial de las Cortes se fijan plazos para que "los procuradores, cualquiera que sea la Comisión a que pertenezcan....." formulen algo que no cabe

dentro de la técnica legislativa en materia de tratados internacionales, ni parece permitieron ninguno de los Reglamentos de las Cortes, como "formular propuestas de enmienda o reserva". Lo que por otro lado resulta incongruente es que en aquellas fórmulas en las cuales se cita expresamente el artículo 99 del Reglamento de las Cortes de 15 de noviembre de 1971 se diga "podrán presentar las enmiendas o propuestas que estimen pertinente formular", cuando el artículo 99 del Reglamento ni deja lugar a dudas y no reconoce a favor de los procuradores la libertad de presentar las enmiendas o propuestas que estimen pertinente, dado que el art. 99 del Reglamento dice textualmente "Las propuestas de no ratificación.....se tramitarán..... como enmiendas a la totalidad."

- 83. - En la Fórmula 62 dice expresamente que "su extraordinario volumen impide su publicación en este Boletín Oficial.

- 84. - En la Fórmula 73 se dice textualmente "se publica a continuación un resumen de las mismas ya que, por su extensión y formato, son de imposible reproducción en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas".

- 85. - Tal es el caso de la Fórmula 37: "advirtiéndose que los Anejos mencionados en el articulado del mismo se encuentran a su disposición en la Secretaría de las Cortes". Esta declaración nos hace pensar con los Anejos no mencionados en el articulado del tratado.

- 86. - Vid. Fórmulas 37 y 73 por ejemplo.

- 87. - Veánse las Fórmulas 19, 37, 40, 43, 54, 55, 62, 69, 72 y 73.

88. - "No se publican la enumeración de los estupefacientes incluidos en las ... por contener fórmulas químicas de mucha extensión y complejidad (quedando en la Secretaría de las Cortes a disposición de los señores Procuradores que precisen examinarlas. "

"Se publica a continuación un resumen de las mismas ya que, por su extensión y formato, son de imposible reproducción en el B.O.C.E. "

"Dada la extraordinaria extensión del texto, no es posible publicarlo íntegro en el B.O.C.E.. por lo cual se halla en la Secretaría de las mismas a disposición de los señores Procuradores, sin perjuicio de la reseña que se hace a continuación de la materia de dichos..... "

"ya que su extraordinario volumen impide su publicación"

"su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas con arreglo a lo preceptuado en el número 2, del artículo 63 en relación con el artículo 99 del vigente Reglamento. "

"Se advierte que los anexos mencionados en el mismo no se insertan por su excepcional extensión. "

"En la Secretaría de las Cortes podrá ser examinada por los señores Procuradores la documentación remitida por el Gobierno con el acuerdo más arriba mencionado. "

"Los antecedentes remitidos por el Gobierno con el "

89. - "A los efectos prevenidos en el artículo 14"
- "A los efectos precisados en el artículo 14"
- "A los efectos preceptuados en el artículo 14"
- "A los efectos de lo preceptuado en el artículo 14"
- "De acuerdo con lo prevenido en el artículo 14"
- "De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 14"
- "A los efectos de lo prevenido en el artículo 14"
- "A los efectos de lo previsto en el Art. 51, 2 del Reglamento de las C." y a efecto de lo preceptuado en el art. 14"
- "A los efectos previstos en el art. 14"
- "A efectos de lo preceptuado en el art. 14"
- "A efecto de lo previsto en el art. 14"
- "A efectos de lo dispuesto en el art. 14"
- "A efecto de lo dispuesto en el art. 14"
- "Y a efectos de lo dispuesto en el artículo 14-II"
- "De acuerdo con lo establecido en los artículos 10, 12 y 14, apartado II. . son en principio, de la competencia de las Comisiones"
- "De acuerdo con lo establecido en el artículo 12, es en principio, de la competencia de las Comisiones"
- (Otros son publicados sin fórmula, F. 70)
- "De acuerdo con lo previsto en los artículos 10, m), párrafo segundo y 14-II de la Ley Constitutiva de las Cortes y artículo 51, 2 de su Reglamento son, en principio, de la competencia de las comisiones en su consecuencia se ordena su envío a la Comisión de AA.EE. para su estudio"
- "A los efectos de que sea oído el Pleno de las Cortes con carácter previo a su ratificación. . . . F. 68) se ordena su envío a la Com. AA.EE. a la que corresponde su estudio"
- "Se ordena su envío a la Comisión de Tratados a la que corresponde su estudio"

90. - "Formular las observaciones que estimen pertinentes"
- "Formular observaciones al expresado..."
- "Enviar a la Ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinentes formular respecto a la ratificación de dicho"
- "Presentar las observaciones al texto del mismo"
- "Formular las observaciones que estimen pertinentes respecto al texto del referido"
- "Formular observaciones al texto del mismo"
- "Enviar observaciones a dicho texto"
- "Hacer observaciones al texto del..."
- "Formular observaciones al mismo"
- "Enviar observaciones al texto de dicha..."
- "Formular observaciones a dicho texto"
- "Formular observaciones respecto a la ratificación de dicho texto"
- "Formular observaciones a la ratificación de estos textos"
- "Formular propuestas de enmienda o reserva a dicho texto"
- "Formular observaciones"
- "No se dice nada"
- "Formular a la ponencia que se designe observaciones a dicho texto"
- "De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 7, 67 y 99 del referido Reglamento presentar las enmiendas o propuestas que estimen pertinente formular"
- "En uso del derecho que les confieren los artículos 7 y 67 del referido Reglamento presentar las enmiendas que estimen formular a la totalidad o al articulado del proyecto"
91. - "Al objeto de que se dé cuenta a las Cortes para su debida ratificación"
- "Solidarización del Gobierno Español con"

"Podrán enviar a la ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinentes formular respecto a la ratificación de ..."

"Podrán enviar a la ponencia encargada de su estudio las observaciones que estimen pertinentes formular"

"Podrán enviar a la ponencia encargada de su estudio las enmiendas que estimen pertinente formular a la totalidad o al articulado."

"Podrán formular las observaciones que estimen pertinentes respecto al texto del fereido"

"En uso del derecho que les confiere el artículo 35 del Reglamento Orgánico de las Cortes Españolas"

"Podrán enviar a la ponencia encargada de su estudio las enmiendas que estimen pertinentes formular a la totalidad o al articulado"

"Podrán formular observaciones al texto del mismo"

"Podrán enviar observaciones a dicho texto"

"Podrán hacer observaciones al texto"

"Podrán formular observaciones al texto de dicho"

"Podrán presentar observaciones al mismo"

"Podrán formular observaciones al mismo"

"Podrán formular las observaciones al mismo"

"Podrán dirigir observaciones al texto"

"Podrán formular observaciones a dicho texto"

"Podrán formular observaciones a la ratificación de estos textos"

"Podrán formular observaciones respecto a la ratificación de dicho texto"

"Podrán formular observaciones a estos textos"

"Podrán formular observaciones al referido texto"

"Podrán formular propuestas de enmienda o reserva a dicho texto"

"Podrán formular propuestas de enmienda o reserva al mismo"

"Podrán formular a la ponencia que se designe observaciones a dicho texto"

"Podrán formular observaciones al expresado"

92. - "En un plazo máximo de ocho días a contar de la fecha de esta Disposición"

"En un plazo máximo de ocho días a contar de la fecha de esta publicación"

"En un plazo máximo de diez días a contar de la fecha de esta publicación"

"En un plazo máximo de quince días a contar de la fecha de esta publicación"

"En el plazo de quince días a contar de la fecha de su publicación"

"Durante un plazo de diez días a contar de la fecha de esta publicación"

"Durante un plazo de quince días, contados a partir de la fecha de esta publicación"

"Sin establecer plazo"

"Durante un plazo de doce días a partir de esta publicación"

"Durante un plazo de siete días a contar de la fecha de esta publicación"

"Durante un plazo de ocho días a partir de esta publicación"

"Un plazo de ocho días a partir de esta publicación"

"Durante un plazo de quince días a contar de la fecha siguiente a esta publicación"

"Durante el plazo de quince días naturales a partir de esta publicación"

"En el plazo de 20 días, contados a partir de la fecha siguiente de esta su publicación"

FORMULAS EMPLEADAS CON RELACION AL ANUNCIO DE
LA PONENCIA

Con relación al Anuncio de la Ponencia cuya composición se hace pública normalmente al mismo tiempo y en el mismo Boletín Oficial de las Cortes Españolas en el que, por orden del Presidente de las Cortes se publica el texto de tratado o convenio internacional que ha sido remitido por el Gobierno a la Cámara (1) ya sea porque la intervención de las Cortes se halle así dispuesto expresamente en su Ley Constitutiva (2), en otras Leyes Fundamentales (3) o por cualquier otra razón cuya estimación queda a juicio del Gobierno (4), no nos ha sido posible aplicar el mismo método que hemos practicado en los casos de las fórmulas empleadas en los Boletines Oficiales de las Cortes Españolas con ocasión de la publicación del texto del tratado, del Dictamen de la Comisión y respecto a las sesiones del Pleno de la Cámara.

Ello se debe, aun en contra de nuestros deseos y esfuerzos desplegados a tal efecto, a la imposibilidad material de llevar a cabo, en estos casos, y aunque solo fuera ateniéndonos a los aspectos externos de las fórmulas empleadas, la fijación de una serie concreta de fórmulas empleadas para el anuncio de la Ponencia, a las que pudiéramos atribuir una mayor fre-

cuencia o cierta naturaleza de excepción, según las circunstancias y casos, como hemos visto ocurre en los otros momentos de la vida de las Cortes y su actividad en materia de tratados y convenios internacionales.

En efecto, con escaso margen de exageración, podemos afirmar que al hacerse pública la composición de la Ponencia en la sección del Boletín Oficial de las Cortes Españolas, primero llamada "Avisos" y más tarde "Anuncios" (5) existen, prácticamente más variantes de fórmulas que "avisos" y "anuncios" aparecidos a este respecto en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas. Ello es así, porque no solo varía la redacción y terminología empleada sino porque además, ello se combina con los siguientes factores:

- a) En ocasiones no se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, que recoge el texto del tratado, los nombres de los señores Procuradores que integran la Ponencia (6)
- b) Que el error anunciado en el anterior epígrafe es, en ciertas ocasiones, corregido con posterioridad publicándose en el Boletín los nombres de la Ponencia (7), pero que en otros casos no se lleva a efecto reparación de tan lamentable olvido o error de imprenta (8), lo cual no deja de crear una situación paradójicamente

por no decir, peligrosamente anticonstitucional, pues no vemos como pueden ponerse en movimiento los mecanismos de procedimiento previstos por los Reglamentos de las Cortes Españolas (9) no existiendo la necesaria Ponencia.

- c) Por otro lado, en ciertas ocasiones se anuncia la formación de una Ponencia para cada uno de los tratados y convenios internacionales, que han sido remitidos por el Gobierno al Presidente de las Cortes y éste ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes (10)

Ahora bien, no puede decirse, de una forma categórica, que esta forma de proceder constituya una regla general. Así, no faltan ocasiones en que nos encontramos con una sola Ponencia para varios tratados o convenios internacionales (11), dándose ocasiones el caso de los tratados en cuestión recogen y tratan problemas, relativos a la misma materia (12). Sin adentrarnos en el problema de si está justificado el nombramiento de una sola y misma Ponencia para varios textos de tratados y convenios independientes, aunque se ocupen de la misma materia y que en ningún momento se nos dice si la susodicha Ponencia se ocupa de ellos al mismo tiempo o por separado y sucesivamente, debemos señalar que no siempre se constituye una sola y misma Ponencia cuando se trata de varios tratados o convenios que regulan materias semejantes. En tal sentido no faltan casos en que para convenios y tratados internacionales que versan sobre las mismas materias se anuncian distintas Ponencias (13), sin que falten ocasiones en que se anuncia una sola y misma Ponencia

con relación A VARIOS tratados y convenios internacionales cuyos textos regulan materias que nada o poco tienen que ver entre sí (14).

Todo ello, como es fácil de imaginar, da lugar a la formación de una interminable serie de variaciones, combinaciones y permutaciones solo apta para "computadoras". De aquí que con relación a las fórmulas empleadas en el anuncio de la Ponencia en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, hayamos preferido, o mejor dicho, nos hayamos visto constreñidos a considerar preferible el criterio de agrupar las fórmulas recogidas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas, teniendo en cuenta sus caracteres más sobresalientes.

De este modo hemos llegado a establecer doce grupos de variantes que enumeramos y describimos a continuación:

VARIANTES DEL GRUPO PRIMERO

No se publican, en el mismo Boletín Oficial de las Cortes Españolas que publica el texto del tratado, los nombres de los señores procuradores que integran la Ponencia (15).

Dentro de este grupo encontramos dos subgrupos bien diferenciados:

- a) Los nombres de los señores procuradores que forman la Ponencia son anunciados en un Boletín Oficial de las Cortes

Españolas posterior a aquel en que fué publicado el texto del tratado o convenio internacional (16)

- b) Los nombres de los señores procuradores no se publican en ningún Boletín Oficial de las Cortes (17) y es de suponer que llevará a cabo las funciones que le son propias con la máxima discreción, con esa discreción que solo puede darse en el marco de la "quasi-clandestinidad oficial".

VARIANTES DEL GRUPO SEGUNDO

Vienen dadas por todas aquellas fórmulas en que se nos habla de la "Ponencia para informarproyectos...." (18). Generalmente se emplea la fórmula siguiente: "designados para informar... sobre los proyectos que a continuación se detallan...." (19)

VARIANTES DEL GRUPO TERCERO

En este grupo tercero incluimos todas aquellas fórmulas en las que se nos habla de "Ponencias que han de informar los siguientes asuntos" (20). Dentro de este grupo conviene no obstante distinguir:

- a) Aquellas fórmulas en las que se limitan a decir que la Ponencia ha de informar "...sobre los siguientes asuntos" (21)

- b) Aquellas otras fórmulas que, suponemos que por considerar la forma anterior poco brillante y precisa detallan que la Ponencia ha de informar "...sobre los asuntos que a continuación se indican" (22)

VARIANTES DEL GRUPO CUARTO

Aparecen dentro de este grupo cuarto una serie de fórmulas en las que el anuncio de la Ponencia se hace con relación a algo ya más concreto que lo que pueda ser "un asunto", pero menos peligroso por lo que tiene de genérico, como pueda ser el término "proyecto", aplicado a un texto de derecho convencional internacional que ha de ser ratificado (23).

En este grupo sus variantes nos hablan expresamente de "Ponencias para examinar los convenios..." (24), ya sean "...los convenios mencionados a continuación"(25), o "...los convenios que se indican a continuación" (26)

VARIANTES DEL GRUPO QUINTO

Si en las variantes comprendidas en el grupo cuarto se anuncia la Ponencia o los señores procuradores que integran la Ponencia que ha de examinar los convenios que se publican, en este grupo de variantes se anuncian "Ponencia llamada a estudiar" (27).

Aparentemente "examinar" y "estudiar", pueden considerarse equivalentes, ahora bien, no conviene dejarse engañar por las apariencias, dado que entre examinar (28) y estudiar (29) existen diferencias dignas de ser tenidas en consideración y que en última instancia pueden hacer que la función de la Ponencia se cargue de un contenido que conforme al Reglamento de las Cortes (30) no le sea propio.

VARIANTES DEL GRUPO SEXTO

La prueba que no resulta ser lo mismo "estudiar un convenio internacional", que "examinarlo", la encontramos en las fórmulas que componen el grupo de variantes de este llamado grupo sexto. En todas ellas se nos habla de la "Ponencia para estudiar la ratificación de ..." (31). Las distintas variantes de las fórmulas de este grupo sexto ofrecen ya cierto sesgo de claridad, es decir, que la Ponencia -- llamada o no, y con independencia de quien formula esta llamada y conforme a que normas -- esta ahí para "estudiar" la ratificación de un convenio o un tratado internacional.

El término estudiar lleva implícita una finalidad, se estudia siempre, sea cual sea el objeto de estudio, por algo y para algo, no "porque sí". Frente a la gratuidad de un "estudiar" sin finalidad que la justifique, nos encontramos como contrapunto que el término "examinar" lleva implícita la formación de un juicio de valor por parte de quien lleva a

cabo el examen, con independencia de que este juicio de valor sea o no exteriorizado. Juicio de valor que, naturalmente está en función de unos presupuestos exigibles, de unos valores y tiende siempre a una calificación.

VARIANTES DEL GRUPO SEPTIMO

Las numerosas variantes que se incluyen dentro de este amplio grupo séptimo, responde todas ellas a una terminología de mayor precisión jurídica que las variantes de los anteriormente examinados grupos, por cuanto en ellas se nos apunta la razón de ser de la Ponencia.

Aquí no se trata ya de "examinar", de "estudiar" o de "estudiar la ratificación" del tratado o convenio internacional en cuestión. Aquí se habla ya de una "Ponencia" que tiene una misión muy concreta: "informar" (32).

Las formas lingüísticas en que esta tarea de la Ponencia está enunciada son, como no podía ser de otra manera, si tenemos presentes y en cuenta los hábitos terminológicos que campean en materia de tratados internacionales por las páginas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas, variadísimas. Así, nos hallamos con las siguientes expresiones:

- "para informar de los..." (33)
- "encargadas de emitir informe sobre el ..." (34)
- "...que ha de informar el ..." "lo..." o "los..." (35)
- "...que ha de informar el texto del ..." (36)
- "...que ha de informar sobre ..." (37)
- "...que han de informar los siguientes..." (38)
- "...encargada de informar los ..." (39)
- "...encargada de emitir informe sobre los siguientes..." (40)
- "...encargada de emitir informe sobre el ..." (41)
- "...encargada de informar los siguientes ... o ..." (42)
- "...que han de informar sobre los siguientes..." (41)
- "...encargada de informar sobre..." (42)
- "...encargada de informar el... y los..." (43)
- "...encargada de informar el ..." (44)
- "...encargadas de informar sobre los ..." (45)
- "...para informar sobre los ..." (46)
- "...con objeto de informar sobre el texto del ..." (47)
- "...para informar acerca del ..." (48)
- "para informar los ..." (49)

VARIANTES DEL GRUPO OCTAVO

Aquí, como en las fórmulas incluidas en el grupo séptimo, la Ponencia

tiene como misión "informar". Sin embargo, debido a que esa actividad de las Ponencias, consiste en informar un Decreto-Ley (50), nos ha parecido oportuno no incluirlas en el grupo anterior por las "sui-generis" características del caso, pues qué sentido tiene el anuncio de una ponencia "...que ha de informar sobre un Decreto-ley"?

VARIANTES DEL GRUPO NOVENO

En este grupo de variantes aparecen una serie de fórmulas en las que al igual que en las fórmulas incluídas en los dos grupos anteriores las Ponencias se forman, constituyen o designan "para informar", sin embargo, aquí no se trata de un informe sobre un tratado o convenio internacional, con todas las limitaciones que esto implica respecto al propio quehacer de la Cámara, tampoco se trata de un impropio "informar" sobre un Decreto-ley cuyo alcance y significación escapa a cualquier análisis lógico a la luz de la Ley de Cortes y su Reglamento, sino que las fórmulas que incluimos en este grupo noveno hacen referencia a lo que constituye "la misión principal" de las Cortes, es decir, a su participación en la función legislativa (51).

En este sentido, las fórmulas de este grupo nos hablan de "Ponencias para informar proyectos de ley ...". Evidentemente comp no está

dentro de los usos terminológicos del Boletín Oficial de las Cortes Españolas, expresar de idéntica manera siempre que tiene que decir lo mismo, en este caso recurre a múltiples variantes como por ejemplo: ... "que han de informar los siguientes proyectos de ley" (52), "que han de informar sobre los siguientes proyectos de ley (53), "que han de informar los proyectos de ley que se enumeran" (54), "para informar los siguientes proyectos de ley" (55).

VARIANTES DEL GRUPO DECIMO

Las diferentes fórmulas que integran este grupo son igualmente una variante de la "gran familia" que atribuye con una amplitud literaria que pone de manifiesto la flexibilidad de la Lengua castellana y la "versatilidad" terminológica del Boletín Oficial de Organo de participación del pueblo español en las tareas del Estado, a la Ponencia la función de "informar".

Hasta aquí hemos visto Ponencias llamadas a informar sobre "asuntos", "convenios", "Decretos-leyes", "proyectos de Ley", etc.

Ahora bien, como el Boletín Oficial de las Cortes Españolas no escatima esfuerzos para probarnos su inagotable capacidad para descubrir constantemente nuevos giros literarios fundada posiblemente, en una

especie de aversión o alergia íntima hacia todo lo que pueda conducir al formalismo jurídico en estos grupos nos encontramos con fórmulas como las que a continuación se relacionan:

-- "...ponencia para informar la ratificación de los acuerdos...

etc." (56)

-- "...que ha de informar sobre la ratificación del ..." (57)

-- "...que ha de informar el ... Ratificación de la referida convención" (58)

VARIANTES DEL GRUPO UNDECIMO

Incluimos dentro de este grupo de variantes una serie de fórmulas empleadas en el momento de anunciarse la Ponencia, de una grande y profunda ambigüedad. Como las fórmulas del grupo anterior constituyen, también, otra variante de la "gran familia" que atribuye, tal como se halla establecido, la función de "informar". Sin embargo, dentro de las fórmulas incluídas en este grupo nos encontramos con que al mismo tiempo y sin la menor especificación que nos pueda orientar en qué sentido y con qué objeto se emplean, se utilizan los términos

VARIANTES DEL GRUPO DUODECIMO

Habíamos visto y señalado la anomalía consistente en el anuncio de una Ponencia encargada de dictaminar sobre un Decreto-ley. Aunque dicho fenómeno no pasase de un hecho que había que poner de relieve, pero que no era digno de ser tenido en cuenta, en las fórmulas que componen las variantes de este grupo duodécimo nos hallamos con algo que sino idéntico por su incongruencia, es lo suficientemente irregular como para dejarnos sumidos en la perplejidad.

Así, del mismo modo que no nos resulta regular la posibilidad de que un Decreto-Ley, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Cortes y su Reglamento, pueda constituir el objeto de un informe de una Ponencia que se mueve en el seno de una Comisión Legislativa, tampoco nos parece posible, dentro de los términos que se expresan las Leyes Fundamentales y en especial la Ley de Cortes y sus sucesivos Reglamentos, quepa atribuir a la Ponencia la función de "dictaminar la ratificación por España un tratado, acuerdo o convenio internacional". Sin embargo, así como la anomalía de la Ponencia encargada de informar sobre un Decreto-Ley constituía un hecho esporádico, poco frecuente y de imposible explicación, las variantes que constituyen este grupo duodécimo de fórmulas empleadas en los Boletines Oficiales de las Cortes al publicarse el Anuncio de la Ponencia, es un fenómeno que se ha repetido con mayor frecuencia de la que cabría pensar, así

nos encontramos con fórmulas como las siguientes:

- "la Ponencia que ha de dictaminar..." (71)
- "...encargada de dictaminar el ..." (72)
- "...encargadas de dictaminar los siguientes..." (73)
- "...encargada de dictaminar el texto relativo al ingreso..." (74)
- "...que ha de dictaminar el ..." (75)
- "... (designada) para dictaminar el..." (76)
- "...para dictaminar los siguientes..." (77)
- "...para dictaminar sobre los siguientes..." (78)
- "...para dictaminar sobre los ..." (79)
- "... (designada) para dictaminar la ratificación por España..." (80)

Evidentemente, si la función de la Ponencia estriba en "dictaminar" la forma de proceder en las Cortes Españolas en materia de conclusión de tratados y convenios internacionales adquiere caracteres de insólito hermetismo, pues, dado que, rápidamente se plantean una serie de interrogantes de naturaleza adjetiva, nada fáciles de resolver. Así, por ejemplo:

- a) Si la función de la Ponencia consiste en "dictaminar", a quien corresponde la función de "informar"?
- b) Si la Ponencia "dictamina" A qué queda reducido el trabajo

de la Comisión de Asuntos Exteriores o Tratados?

Finalmente, y como simple manifestación de este prurito de jugar con las palabras, como una especie de alergia a la noción de "terminología", debemos señalar al informar empleo que se hace de los términos: "designar" (81), "integrar" (82), "constituir" (83), "componer" (84), "formar" (85), "nombrar" (86), todos ellos elementos de una terminología jurídica cargada de un contenido jurídico bien definido y que no conviene emplear indiferenciada y arbitrariamente en cualquiera de sus variantes. El número de variantes que juegan con las palabras señaladas podrían multiplicarse indefinidamente.

El fenómeno es digno de ser tenido en cuenta como "elemento significativo" de la forma de "proceder en Cortes", dado que todo ello es supérfluo e innecesario habida cuenta la claridad con que en los Reglamentos de las Cortes se determina cómo, por quién y de qué manera se designan las Ponencias (87).

En última instancia que cabe pensar de este innecesario informalismo terminológico? A nuestro entender la "arbitrariedad terminológica" en la esfera del Derecho, solo puede significar dos cosas: ignorancia, lo cual no es admisible, o simplemente arbitrariedad, lo cual es todavía menos admisible cuando tal arbitrariedad resulta innecesaria.

1. - Incluso en los casos en que como más adelante veremos se trata de una adhesión y la medida del Ejecutivo ha sido adoptada en virtud del apartado 5) del artículo 10 de la Ley de Regimen Jurídico de la Administración del Estado.

No obstante a este respecto se observan curiosas excepciones, errores que en ocasiones son subsanados y en otras, ignoramos por qué razón nó.

2. - Porque las materias sobre que versan los tratados en cuestión son de la competencia reservada a las Cortes en razón de lo dispuesto en los artículos 10 y 12 de su Ley Constitutiva, amen del artículo 14 de la misma.
3. - Art. 9º del Fuero de los Españoles; Art. 34, 35 del F. de los Españoles, Ley Orgánica del Estado 6º, 9º.
4. - Conforme al último párrafo del artículo 10 de la Ley de Cortes según el cual "...el Gobierno podrá someter al Pleno materias o acuerdos que no tengan caracter de ley, del dictamen especial de la Comisión a que hace referencia el artículo 12 de la Ley de Cortes, emitido a requerimiento del Gobierno.
5. - A partir del Reglamento de 26 de diciembre de 1957 y de conformidad al art. 14 (14).
6. - Como es el caso de los Acuerdos y Convenios publicados en las páginas 14575, 14577, 14582, 14585 y 14594 del Boletín de las Cortes nº 698 de 31 de mayo de 1961.

7. - Sin embargo, nunca hemos podido observar que tan inocente error, que tiene tan fácil solución, haya dado lugar a la ampliación del plazo de que los señores procuradores, con independencia de la Comisión a que pertenezcan, disponen para dirigir a la Ponencia las observaciones que estimen oportunas. Así nos encontramos que un error de tan pequeña monta como éste, que es subsanado posteriormente puede dar lugar a enojosos problemas de procedimiento, pues habida cuenta la periodicidad de publicación de los Boletines Oficiales de las Cortes, los exiguos plazos de que los señores procuradores disponen para elevar a la Ponencia las observaciones o propuesta de enmienda o reserva que consideren oportuno, nos hallamos frente a la paradójica situación de que los señores procuradores no tienen tiempo material para cumplir o ejercer los derechos que se les reconocen.
8. - Debe estimarse no constituye un error de imprenta un olvido que paraliza en su punto de origen el procedimiento que las Cortes deben seguir en sus actuaciones.
9. - Art. 35 del Reglamento provisional y adiciones al mismo aprobadas en la sesión plenaria de 15 de julio de 1946. Art. 35 y 36 del Reglamento de 26 de diciembre de 1957, Capítulo II, arts. 67 y 70 del Reglamento de 15 de noviembre de 1971.
10. - Tal es el caso de las que se anuncian en el B.O. de las C.E. num. 890, donde se anuncian seis Ponencias para seis convenios y acuerdos.
11. - B.O. de las C.E., num. 967.

12. - B.O. de las C.E., nº 1097, de 29-IV-1970, pag. 26777 en que se anuncia la designación de la Ponencia integrada por J.F. Fueyo Alvarez, A. García-Valdecasas y García-Valdecasas y L. Valero Bermejo para informar de los tres acuerdos entre España y Polonia, Hungría y Rumanía, los tres sobre establecimiento de Representaciones Consulares y Comerciales y en general sobre Convenios de la O.I.T.
13. - En el B.O. de las C.E., num. 1150 para los Convenios de la O.I.T., números 55, 119, 124 y 131 se nombran cuatro Ponencias diferentes.
14. - B.O. de las C.E., num. 379 de 6-XII-1951: "Ha sido designada la Ponencia encargada de emitir informe sobre el Acuerdo Comercial y de Pagos entre España y el Paraguay, el convenio entre España y Filipinas estableciendo un territorio postal común, y el Convenio Internacional para la Regulación de las mallas de pesca y tamaño mínimo de los peces. "
15. - Las Ponencias correspondientes a los tratados publicados en el B.O. de las C.E. num. 591 de 4-VI-1958 y en el num. 698 de 31-V-1961.
16. - Tal es el caso de las Ponencias que debieron hacerse públicas en el Boletín num. 591. Error que fué subsanado en el Boletín num. 595 del mismo mes y año, es decir, dos semanas después.
17. - Situación propia de los 5 Acuerdos y Convenios Internacionales publicados en las pags. 14575, 14577, 14582, 14585 y 14594 del B.O. de las C.E., num. 698.

18. - B.O. de las C.E., num 1088
19. - "Han sido designadas las correspondientes Ponencias para informar sobre los proyectos que a continuación se detallan que quedan constituidas de la siguiente forma..."
20. - B.O. de las C.E., num. 441, 455, 550 y 551.
21. - B.O. de las C.E., num. 441, num. 550 y 551.
22. - B.O. de las C.E., num. 455.
23. - Vid nota 19
24. - Se trata de una práctica que aparece en 1947, B.O. de las C.E., num. 200 y que con diferentes alternativas sobrevive hasta 1972, B.O. de las C.E., num. 1177.
25. - B.O. de las C.E., num. 673 también en el B.O. de las C.E. num. 669.
26. - B.O. de las C.E., num. 673
27. - B.O. de las C.E., num. 580.
28. - Real Academia Española, "Diccionarios de la Lengua Española" (MADRID, 1970) pag. 593:
"Examinar. - Inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado una cosa. Reconoce la calidad de una cosa. Probar o tantear la idoneidad y suficiencia de los que quieren profesar, o ejercer una facultad, oficio o ministerio."

29. - Op. cit., pag. 589-90

Estudiar. - Ejercitar el entendimiento para alcanzar o entender una cosa. Aprender o tomar de memoria. Leer a otra persona lo que ha de aprender. Cuidar con vigilancia.

30. - Reglamento de 1946 arts. 27, 28, 36 y 37

Reglamento de 1957 arts. 31 a 40

Reglamento de 1957 modificado en 1967, arts. 31 a 40

Reglamento de 1971 arts. 41, 67, 71 y ss

31. - B.O. de las C.E., num. 580

32. - Es la más numerosa y **probablemente** la más ortodoxa de acuerdo a lo dispuesto en los sucesivos Reglamentos de las Cortes.

33. - B.O. de las C.E., num. 1099.

34. - B.O. de las C.E., num. 581.

35. - B.O. de las C.E., num. 438, 443 y 200

36. - B.O. de las C.E. num.

37. - B.O. de las C.E., num. 351.

38. - B.O. de las C.E., num. 472, 425, 453.

- 39. - B.O. de las C.E., num. 581
- 40. - B.O. de las C.E., num. 385
- 41. - B.O. de las C.E., num. 372
- 42. - B.O. de las C.E., nums. 449 y 856
- 43. - B.O. de las C.E., 583
- 44. - Vid. nota 43
- 45. - B.O. de las C.E. num. 1100
- 46. - B.O. de las C.E., num. 1174
- 47. - B.O. de las C.E., num. 999
- 48. - B.O. de las C.E., num. 1022
- 49. - B.O. de las C.E., num. 422 y 1053
- 50. - B.O. de las C.E., num. 103
- 51. - Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, art. 1º.
- 52. - B.O. de las C.E., num. 508
- 53. - B.O. de las C.E., num. 396
- 54. - B.O. de las C.E., num. 487
- 55. - B.O. de las C.E., num. 431

- 56. - B.O. de las C.E., num. 207
- 57. - B.O. de las C.E., num. 271
- 58. - B.O. de las C.E., num. 188
- 59. - B.O. de las C.E., num. 1161
- 60. - B.O. de las C.E. num. 392, 399, 472, 1192
- 61. - B.O. de las C.E., num. 978
- 62. - B.O. de las C.E., num. 1156, 1174
- 63. - B.O. de las C.E., num. 1053
- 64. - B.O. de las C.E., num. 704
- 65. - B.O. de las C.E., num. 1063
- 66. - Con lo cual lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Cortes no resulta facilmente aplicable a la Comisión de Asuntos Exteriores, antes de Tratados, a la que podríamos definir como una Comisión legislativa cuya misión principal es "dictaminar" de acuerdo a la práctica y al artículo 52, 2 del Reglamento de 26-XII-1957, dado que todavía permanece inédito el supuesto del párrafo I del art. 14 y no existen precedentes de tratados que no fueran resueltos mediante el "dictamen favorable de la comisión".
- 67. - Solamente en lo que le fuere aplicable según el artículo del Reglamento

68. - Vid lo apuntado sobre el particular, en la primera parte dedicada al estudio de las formas de manifestación del consentimiento de los Estados recogidas en el Convenio de Viena de 1969.
69. - Sobre todo teniendo en cuenta la fórmula habitualmente empleada en los instrumentos de ratificación firmados por el Jefe del Estado en los que se dice "vengo en aprobar y ratificar como por la presente apruebo y ratifico...."
70. - Rodrigos Fernández-Carvajal, "La Constitución Española". Sobre la "Significación constitucional de refrendo", veánse páginas 54-56.
71. - B.O. de las C.E., num. 954, 958.
72. - B.O. de las C.E., num. 869, 955, 771.
73. - B.O. de las C.E., num.
74. - B.O. de las C.E., num. 710
75. - B.O. de las C.E., num. 965, 624.
76. - B.O. de las C.E., num. 625, 618, 798.
77. - B.O. de las C.E., num. 733.
78. - B.O. de las C.E., num. 973, 967, 954, 726, 879.
79. - B.O. de las C.E., num. 908, 977.
80. - B.O. de las C.E., num. 932

81. - "Designada la Ponencia... está compuesta por...", B.O. de las C.E., num. 351, 103, 320, 603, 605, 254, 218.
- "...han sido designadas las siguientes Ponencias", B.O. de las C.E., num. 1140, 1190, 1180, 1124.
- "Designada la Ponencia ... la constituyen los siguientes...", B.O. de las C.E., num. 796.
- "-La Ponencia designada... queda constituida por ...", B.O. de las C.E., num. 795, 933.
- "...ha sido designada la correspondiente Ponencia, integrada por...", B.O. de las C.E., num. 1099, 999.
- "Designada la Ponencia... está formada por...", B.O. de las C.E., num. 624.
- "Han sido designadas las respectivas Ponencias... quedando constituídas en la siguiente forma", B.O. de las C.E., num. 1100, 1088.
- "Han sido designadas las Ponencias que a continuación se indican...", B.O. de las C.E., num. 1101, 908, 924.
- "(Los señores Procuradores son los Ponentes?) que a continuación se relacionan han sido designados para...", B.O. de las C.E., num. 726, 733.
- "Han sido designadas las Ponencias que a continuación se citan para...", B.O. de las C.E., num. 879.

"...han sido designadas las correspondientes Ponencias, que quedan constituídas por...", B.O. de las C.E., num1086.

"Han sido designados para constituir las Ponencias... los Sres....", B.O. de las C.E., num. 396.

"Han sido designados para formar parte de las Ponencias..." B.O. de las C.E., num. 400, 421.

"Ha sido designada la Ponencia... Dicha Ponencia está formada por...", B.O. de las C.E., num. 385.

82. - "La ponencia... está integrada por..." B.O. de las C.E., num. 438, 602, 472, 550, 556, 424, 357.

"Integran la Ponencia... los siguientes..." B.O. de las C.E. num. 637, 648, 621, 587, 660, 658, 655, 667, 722, 738, 731, 723, 724, 727, 704.

"Integran la Ponencia designada..." B.O. de las C.E., num. 776, 890, 881, 941, 906, 926, 904, 931, 932, 948, 940.

"Integran la Ponencia nombrada para ...", B.O. de las C.E., num. 925.

83. - "Constituyen las Ponencias designadas..." B.O. de las C.E., num. 882.

"La Ponencia está constituída por..." B.O. de las C.E., num. 443, 490.

"La Ponencia designada... queda constituída por los siguientes...", B.O. de las C.E., num. 1022.

"La Ponencia ... está constituída por...", B.O. de las C.E., num. 458, 562, 553, 431, 425.

"Las Ponencias... han quedado constituídas por...", B.O. de las C.E., num. 745, 734, 740, 868, 1095, 625, 735, 441.

"Constituyen la Ponencia... los siguientes...", B.O. de las C.E., num. 869.

"La Ponencia encargada de ... está constituída en la siguiente forma", B.O. de las C.E., num. 581.

84. - "La Ponencia ... está compuesta por...", B.O. de las C.E., num. 501, 551, 506, 409, 482.

"La Ponencia designada... está compuesta por...", B.O. de las C.E., num. 320, 603, 605, 218.

"Designada la Ponencia... la componen los siguientes Sres..." B.O. de las C.E., num. 610.

85. - "... forman la Ponencia designada para..." B.O. de las C.E. num. 796.

"La Ponencia... está formada por los siguientes..." B.O. de las C.E., num. 512, 516, 437, 436, 399, 392.

"La Ponencia encargada de ... queda constituída en la siguiente forma", B.O. de las C.E., num. 581.

"Ha sido designada la Ponencia... Dicha Ponencia está formada..."

B.O. de las C.E., num. 385.

"Las Ponencias que han de ... están formadas por los...",

B.O. de las C.E., num. 455, 476, 508, 327, 404, 355, 435, 453.

"Designada la Ponencia... está formada por...", B.O. de las C.E., num. 624.

"Han sido designados para formar parte de las Ponencias...",

B.O. de las C.E., num. 400, 421.

86. - "...han sido nombradas las correspondientes Ponencias que quedan constituídas en la siguiente forma...", B.O. de las C.E., num. 1053.

"...ha sido nombrada la siguiente Ponencia", B.O. de las C.E., num. 1189.

"...han sido nombradas las correspondientes Ponencias, integradas por...", B.O. de las C.E., num. 1136, 1126.

87. - La cuestión no resulta dudosa a la luz de los Reglamentos de las Cortes pues se halla indubitadamente regulado en el art. 27 del Reglamento de 1946; en el art. 31 del Reglamento de 1957 que se conserva después de la reforma de 1967 y lo mismo ocurre con los artículos 38 y 63 del Reglamento de 1971.

FORMULAS EMPLEADAS AL PUBLICARSE DEL DICTAMEN
DE LA COMISION

Las fórmulas que en los Boletines Oficiales de las Cortes Españolas vemos aparecer con ocasión de la publicación en los mismos de que la Comisión correspondiente Tratados o Asuntos Exteriores ha concluido sus trabajos con el pertinente Dictamen, no escapan, en líneas generales a la tónica de informalismo terminológico que como vemos "campa por sus respetos" en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas, al menos en cuanto a materia de tratados y convenios internacionales se refiere. Informalismo terminológico que si en principio es contrario a toda actividad científica correctamente entendida y practicada, en Ciencia jurídica que basa la corrección, exactitud y justicia de sus postulados, no en la irrefutable exactitud que otorgan a las ciencias físicas y de la naturaleza el empleo de las matemáticas, sino en el correcto y escrupuloso, estamos por decir religioso empleo, de una sutil terminología de implacable sutileza y rigor (1), sin la cual

la Ciencia Jurídica gobernada por el principio de la analogía y dominada por toda clase de presunciones, no tienen cabida artilugios literarios, imágenes lingüísticas y metáforas oratorias, pues ello la deterioran y degradan, haciéndole perder su rumbo que no es otro que dar al hombre unas reglas para saber a que atenerse en el cambiante devenir histórico de la sociedad y marcar unos límites o fronteras a la acción política, "es decir, con el fin de garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pueblos viene registrando de que en los asuntos de mayor trascendencia o interés público, la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio subjetivo de sus mandatarios" (2). Ahora bien, semejante informalismo terminológico en la esfera del Derecho, se nos hace un fenómeno profundamente patológico, cuando se produce precisamente en el Organo encargada de estudiar, elaborar y aprobar las Leyes.

Sin embargo, las fórmulas empleadas en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas al publicarse el Dictamen de la Ponencia no llegan a alcanzar el elevado número de variantes que tuvimos ocasión de señalar al recoger las fórmulas empleadas con ocasión de la publicación del texto del tratado o convenio internacional en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas y, naturalmente, no llegan ni con mucho de las que resultaban inclasificables variantes que se adoptaban en los Anuncios de la formación de las Ponencias.

La relación de fórmulas empleadas en los Boletines Oficiales de las Cortes Españolas correspondientes a la publicación de los dictámenes de la Comisión y que estas "tienen el honor" de elevar a la Presidencia de las Cortes Españolas, oscilan en torno a las cuarenta.

De todas ellas, las fórmulas a las que según el número de orden que se les ha atribuído, llevan los números 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 15, 18, 20, 22, 23, 24, 28, 29, 30, 35, 39 y 40, es decir, un total de 20 sobre 41 solo fueron empleadas en una ocasión. Ahora bien, debemos llamar la atención sobre el hecho de que en las fórmulas empleadas en la publicación del Dictamen de la Comisión que ésta tiene el alto honor de elevar a la Presidencia de la Cámara, no encontramos ninguna que haya sido utilizada en dos ocasiones y únicamente las fórmulas 3, 5, 24, 34 y 36 aparecen recogidas en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes en 4, 5, 3, 5 y 4 ocasiones respectivamente, con lo cual, si incluimos en el grupo de fórmulas de empleo reducido la curiosamente aislada y como si dijéramos a mitad de camino de esta estadística del informalismo terminológico del Boletín Oficial de las Cortes Españolas en materia de actividad de tratados internacionales a la fórmula 16 empleada en 8 ocasiones, nos encontramos que nos quedan solo catorce fórmulas para el resto de los tratados y convenios internacionales que pasaron por la Comisión de Asuntos Exteriores y antes llamada de Tratados (3), lo cual, dicho sea de paso, no deja de constituir un fenómeno sorprendente dentro del panorama de informalismo terminológico

que ha reinado a este respecto en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas.

Estas dieciseis fórmulas se distribuyen del siguiente modo:

En primer lugar, la más frecuente es la fórmula número 38 que ha sido utilizada nada menos que en 159 ocasiones, con lo cual bate con mucho a todas las demás, por lo cual convendría considerarla formula base y se impone a partir de 1967.

Empleadas en un número de ocasiones que oscila entre treinta y cuarenta nos hallamos con las fórmulas 28, 26, 17, y 31 que fueron empleadas en 38 ocasiones, las fórmulas 26 y 28, y 32 y 30 las otras dos respectivamente.

El resto de las fórmulas, es decir, media docena de fórmulas fueron aplicadas entre diez y veinte veces, distribuidas cuidadosamente, del modo siguiente: la fórmula 7 fue empleada 9 veces, la fórmula 12 en 15 ocasiones, 11 veces fueron empleadas cada una de las fórmulas correspondientes a los números 13 y 37 y 10 veces la fórmula 14.

Finalmente las fórmulas que llevan los números 12, 32 y 33 fueron empleadas 15, 16 y 17 veces respectivamente.

Relación de fórmulas empleadas en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, correspondientes a los dictámenes elevados a la Presidencia de las Cortes por las Comisiones de Tratados y de Asuntos Exteriores.

FORMULA Nº 1. - "La Comisión de Tratados, ha examinado el proyecto de ley sobre....y de acuerdo con el informe de la Ponencia designada para su estudio, integrada por los señores Procuradores... con arreglo al artículo 43 del Reglamento tiene el honor de elevar a V.E. el siguiente Dictamen: 1 (4)

FORMULA Nº 2. - Se trata de una simple notificación a la Cámara: 1 (5)

FORMULA Nº 3. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el texto de la, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de del presente año, que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, a los efectos del artículo 14 de la Ley de 19 (??) de Julio de 1942, ha acordado la aprobación de dicho informe y emitir Dictamen manifestando su conformidad con la Convención referida y, por consecuencia, la procedencia de su ratificación! 4 (6)

FORMULA Nº 4. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el proyecto de ley sobre autorización al para negociar en nombre del Estado español con ... la... que , previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación con arreglo al artículo 43 del Reglamento, tiene el honor de elevar a V.E. el siguiente Dictamen": 1 (7)

FORMULA Nº 5. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, ha examinado en su sesión del día..., el texto del, emitiendo dictamen favorable a la ratificación del referido... publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día.....": 5 (8)

FORMULA Nº 6. - "La Comisión de Tratados ha examinado los..., así como el informe emitido por la Ponencia designada para su estudio con el que se muestra de absoluta conformidad, por lo que a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. el siguiente Dictamen (sigue articulado de los tratados)

Artículo 8º. - Hasta tanto que este tratado sea ratificado por ambas partes contratantes, entrará en vigor, el mismo día de su firma, con el caracter de "modus vivendi" entre las dos Altas Partes Contratantes..":1 (9)

FORMULA Nº 7. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar los...., que fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes de, que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. dictamen de conformidad con el texto de los referidos...": 9 (10)

FORMULA Nº 8. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar elque fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de ...que, previo informe favorable de la Ponencia, aunque manteniendo las reservas que por la representación del Gobierno español se hicieron en el momento de la firma del ... y ... antes citado, han sido sometidos a su deliberación con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen de conformidad con el texto del ... y mencionados con las mismas reservas de que se hace eco la Ponencia": 1 (11)

FORMULA Nº 9. - "La Comisión de Tratados, reunida para dar cumplimiento al artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, en relación con el, acuerda unánimamente la aprobación del informe presentado por la Ponencia, haciendo suyas las razones expuestas por la misma!" 1 (12)

FORMULA Nº 10. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de , que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen de conformidad con el texto del referido ": 1 (13)

FORMULA Nº 11. - La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar los . . . , el texto de los cuales fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de . . . , que, previo informe de la Ponencia, han sido sometidos a su deliberación, con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación en la forma a que se refiere el acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el ": 1 (14)

FORMULA Nº 12. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de . . . , que, previo informe de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, con arreglo al art. 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. dictamen favorable a la ratificación de dicho. . . . ": 15 (15)

FORMULA Nº 13. - "La Comisión de las Cortes Españolas, luego de examinar el cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del, que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, de 17 de Julio de 1942, tiene el honor de elevar a V.E. dictamen favorable a la ratificación de dicho...": 11 (16)

FORMULA Nº 14. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de, que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho....": 10 (17)

FORMULA Nº 15. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el texto de adhesión de España al, cuyo texto de adhesión de España al, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día, que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicha adhesión": 1 (18)

FORMULA Nº 16. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el , que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación con arreglo al artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho ": 8 (19)

FORMULA Nº 17. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del , que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho. . . . ": 32 (20)

FORMULA Nº 18. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas ha examinado el informe de la Ponencia encargada de Dictaminar sobre el , cuyos textos fueron publicados en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de . . . y entendiendo estimables los argumentos que en dicho informe se contienen respecto a las facultades del Estado Español debe reservarse en relación con los países que han manifestado no poder cumplir alguna de las estipulaciones que se contienen en los antedichos. . . . , tiene el honor de elevar a V.E.

Dictamen favorable a la procedencia de que, en trance de ratificación, se agregue al un párrafo del siguiente tenor... : 1 (21)

FORMULA Nº 19. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar el ..., cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, del día ..., que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho....": 16 (22) .

FORMULA Nº 20. - "La Comisión de Tratados de las Cortes Españolas, luego de examinar la adhesión de España al, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día, que previo informe favorable de la Ponencia ha sido sometido a su deliberación, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicha adhesión": 1 (23)

FORMULA Nº 21. - "La Comisión de Asuntos Exteriores, luego de examinar el, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día, que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, de acuerdo con el

artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas tiene el honor de elevar a V. E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho....": 7 (24)

FORMULA Nº 22. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas luego de examinar el, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de, que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V. E. Dictamen favorable a su ratificación": 1 (25)

FORMULA Nº 23. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas luego de examinar el Convenio entre ..., cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de, y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V. E. Dictamen favorable a su ratificación": 1 (26)

FORMULA Nº 24. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, luego de examinar el, que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación de acuer-

do con el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho....": 1 (27)

FORMULA Nº 25. - "La Comisión de Asuntos Exteriores, luego de examinar el, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes del día, y que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las mismas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho....": 3 (28)

FORMULA Nº 26. - "La Comisión de Asuntos Exteriores, luego de examinar el ..., cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día 14 de octubre de 1959 y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho": 36 (29)

FORMULA Nº 27. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, luego de examinar el, cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes

Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho....": 28 (30)

FORMULA Nº 28. - "La Comisión de Asuntos Exteriores, luego de examinar la adhesión de España al , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día , y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicha adhesión.": 1 (31)

FORMULA Nº 29. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas luego de examinar los , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día , y que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la adhesión de España a dichos....": 1 (32)

FORMULA Nº 30. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas luego de examinar el ingreso de España en , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día , y que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos del artículo 14 de la Ley de

Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E.

Dictamen favorable a la ratificación de dicho ingreso": 1 (33)

FORMULA Nº 31. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, luego de examinar el texto de la , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día , y que previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación, a los efectos del artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho texto (Adhesión?)": 30 (34)

FORMULA Nº 32. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas luego de examinar el , cuyo texto fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes del día , y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos de artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho.": 17 (35)

FORMULA Nº 33. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas ha examinado las publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del , y a la vista del informe de la Ponencia, ha acordado emitir Dictamen favorable a la ratificación

de dichas lo que me honro en poner en conocimiento de V.E. a los efectos prevenidos en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes, de 17 de Julio de 1942." : 18 (36)

FORMULA Nº 34. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, ha examinado el texto del, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día, y a la vista del informe de la Ponencia, ha acordado emitir Dictamen favorable a la ratificación de dicho.... Lo que me honro en poner en conocimiento de V.E. a los efectos prevenidos en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes, de 17 de Julio de 1942": 5 (37)

FORMULA Nº 35. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, luego de examinar el texto de Adhesión de España al, que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas numero del día, y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho convenio": 1 (38)

FORMULA Nº 36. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas luego de examinar el, cuyo texto fue publicado

en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas número ,
del día , y que previo informe favorable de la Ponencia,
ha sido sometido a su deliberación, a los efectos de lo precep-
tuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Es-
pañolas, tiene el honor de elevar a V.E., Dictamen favorable
a la ratificación de dicho. . . . ": 4 (39)

FORMULA Nº 37. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de
las Cortes Españolas luego de examinar el texto del , publi-
cado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas del día ,
y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido
a su deliberación a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14
de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de
elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho texto": 11
(40)

FORMULA Nº 38. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las
Cortes Españolas luego de examinar el texto del , que publicado
en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de fecha , y que
previo informe favorable de la ponencia, ha sido sometido a su de-
liberación a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley
de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E.
Dictamen favorable a la ratificación de dicho. . . . ": 159 (41)

FORMULA Nº 39. - "La Comisión de Asuntos Exteriores, luego de examinar el texto de la , publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de fecha y su rectificación publicada en dicho Boletín en y que, previo informe favorable de la Ponencia, ha sido sometido a su deliberación a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicha": 1 (42)

FORMULA Nº 40. - "La Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, luego de examinar el texto del que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas de fecha de . . . , y que previo informe favorable de la Ponencia ha sido sometido a su deliberación, a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley de Creación de las Cortes Españolas, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho. . . . Al propio tiempo la Comisión ha examinado el texto de las "Reservas a formular por España" en el momento de la ratificación, y de acuerdo con el informe de la Ponencia, tiene el honor de elevar Dictamen a V.E. en el sentido favorable a la supresión de las reservas propuestas a las Normas. . . . , del citado": 1 (43)

FORMULA Nº 41. - "La Comisión de Asuntos Exteriores ha exa-

minado el , el cual, de acuerdo con lo establecido en los artículos 10, 12 y 14 apartado II, de la Ley Constitutiva de las Cortes, es de la competencia de las Comisiones y visto el informe de la Ponencia designada para su estudio, tiene el honor de elevar a V.E. Dictamen favorable a la ratificación de dicho : 15 (44)

Estas cuarenta y una variantes lingüísticas que la Comisión de Asuntos Exteriores, antes de Tratados, ha descubierto en su empeño para lograr la más sibilina definición de su conducta, constituyen, igualmente, el fiel reflejo del desconcierto imperante en torno a los quehaceres que los propios componentes del "organo superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado."

Porque con independencia de lo dispuesto en las Leyes Fundamentales, lo ordenado por la Presidencia de las Cortes o lo que la Ponencia haya hecho, la lectura de las fórmulas aparecidas en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, sobre la actividad de la Comisión de Tratados o Asuntos Exteriores "en asuntos propios de su competencia", inspira la sospecha de que la Comisión ignora exactamente cuál es su misión, es decir, lo que de ella se pide y espera.

No otra cosa puede deducirse de expresiones como las que a continuación relacionamos:

1. - "La Comisión de Tratados ha examinado el proyecto de ley..."
2. - "..., luego de examinar el texto de la (convención)"
3. - "..., luego de examinar el proyecto de ley sobre autorización al (Gobierno) para negociar ..."
4. - "...ha examinado en su sesión del día el texto de"
5. - "La Comisión de Tratados, reunida para dar cumplimiento al artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, en relación con el"
6. - "...ha examinado el informe de la Ponencia encargada de dictaminar sobre..."
7. - "...luego de examinar la adhesión de España al..."
8. - "...luego de examinar el ingreso de España en..."

Ahora bien, contra todo pronóstico -- recuérdese la confusión imperante sobre la naturaleza jurídica de las actividades de las Ponencias, tal como se recogía en las fórmulas que vimos en el apartado anterior --, una cosa es clara, salvo excepciones, evidentemente:

1. - La Comisión de reune para deliberar
2. - Normalmente examina:
 - a) el texto del tratado, que previamente ha sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, salvo excepciones, claro está.

- b) el "informe favorable de la Ponencia", que naturalmente, no ofrece excepciones, o al menos nosotros no hemos encontrado ningún ejemplo de que la Ponencia que, como se vió anteriormente no estaba claro si debía:

- estudiar
- examinar
- informar
- estudiar la ratificación
- dictaminar

haya osado emitir "informe desfavorable".

3. - Todo ello, de acuerdo al artículo 14.

4. - Para acabar teniendo el honor de elevar al Ilmo. Sr. Presidente de las Cortes, lo siguiente:

- a) "ha acordado la aprobación de dicho informe y emitir Dictamen manifestando su conformidad con la Convención referida y por consecuencia la procedencia de su ratificación."
- b) "Dictamen favorable a la Ratificación de dicha adhesión"
- c) "Dictamen favorable a la Ratificación de dicho ingreso"
- d) "Dictamen favorable a la Ratificación de dicho convenio" (cuando previamente se dice que se ha examinado el texto de la Adhesión de España a ...)

- e) "el siguiente dictamen..."
- f) "...emitiendo dictamen favorable a la ratificación del referido..."
- g) "...dictamen de conformidad con el texto de los referidos..."
- h) "que para dar cumplimiento al artículo 14 de la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas ... acuerda unánimemente la aprobación del informe presentado por la Ponencia, haciendo suyas las razones expuestas por la misma".
- i) "Dictamen favorable a la ratificación en la forma a que se refiere el acuerdo del Consejo de Ministros celebrado el ..."
- j) "...y entendiendo estimables los argumentos que en dicho informe se contienen (se refiere al informe de la Ponencia encargada de dictaminar) respecto a las facultades del Estado Español debe reservarse....etc. (tiene el honor de elevar a V.I.) Dictamen favorable a la procedencia de que, en trance de ratificación, se agregue al ...un párrafo del siguiente tenor: "
- k) Dictamen favorable a la Adhesión de España a dichos..."
- l) "...a la vista del informe de la Ponencia, ha acordado emitir dictamen favorable a la ratificación de dichos... etc. etc."

Como hemos dicho, la Comisión de Tratados o Asuntos Exteriores, se reúne "para deliberar" sobre . . . , a los efectos de lo preceptuado en el artículo 14, o simplemente a los efectos del artículo 14. Claro que también puede ocurrir que sea:

- con arreglo al artículo 14
- de acuerdo con el artículo 14
- para dar cumplimiento al artículo 14
- a los efectos prevenidos en el artículo 14

Sin embargo, no faltan ocasiones en las que, alegando el artículo 43 del Reglamento, la Comisión prefiere no enredarse con el artículo 14 (). Evidentemente, nunca faltan situaciones en las que toda prudencia es poca y la Comisión se limita estrictamente hablando a "emitir dictamen favorable a la ratificación" (F. 6), prefiriendo olvidar el resto, es decir, el informe de la Ponencia, el artículo 14 y el alto honor de elevar a V.E. . . . etc.

Sin embargo, la culminación de este no sabemos si "hipo" o "tartamudeo" legiferante sobre materias relativas a los actos y tratados internacionales, llega en el momento que la Comisión, para que, por aquello de que las carga el diablo, y que donde cabe lo mucho, cabe lo poco, declara que "ha examinado el el cual, de acuerdo con lo establecido en los artículos 10, 12 y 14, apartado II, de la Ley Constitutiva de las Cortes, es de la competencia de las Comisiones etc.

1. - Como se observará al estudiar las "fórmulas" en ellas se habla de la "aprobación de un dictamen sobre un proyecto de ley, como de "la lectura de los dictámenes sobre los siguientes asuntos"
2. - B.O. de las C.E., num. 85 de 15-III-1945, pag. 1797
3. - B.O. de las C.E., num. 95 de 21-V-1945, pags. 2068-70; num. 529 de 8-V-1956, pag. 10602
4. - B.O. de las C.E., num. 111 de 13-VII-1945, pag. 2321
5. - B.O. de las C.E., num. 61 de 14-VII-1944, pag. 1165
6. - B.O. de las C.E., num. 186 de 30-XII-1946, pag. 3827
7. - B.O. de las C.E., num. 213 de 15-VII-1947, pag. 4151; num. 251 de 24-IV-1948, pag. 4682
8. - B.O. de las C.E., num. 131 de 20-XII-1945, pag. 2748
9. - B.O. de las C.E., num. 213 de 15-VII-1947, pag. 4151; num. 296 de 7-IV-1949, pag. 5351.
10. - B.O. de las C.E., num. 265 de 14-VII-1948, pags. 4810-11
11. - Vid notas . 2, 4 y 8
12. - B.O. de las C.E., num. 283 de 22-XII-1948, pag. 5141
13. - B.O. de las C.E., num. 5157 de 22-XII-1948, pag. 5157; num. 440 de 26-X-1953, pag. 8375

14. - B.O. de las C.E., num. 402 de 15-VII-1952, pag. 7433; num. 414 de 22-XII-1952, pag. 7779; num. 307 de 13-VII-1949, pag. 5510; num. 538 de 14-VII-1956, pag. 10774; num. 434 de 13-VII-1953, pag. 8187.
15. - B.O. de las C.E., num. 307 de 13-VII-1949, pag. 5517; num. 440 de 26-X-1953, pag. 8375; num. 538 de 14-VII-1956, pag. 10775
16. - B.O. de las C.E., num. 329 de 3-V-1950, pag. 5981.
17. - B.O. de las C.E., num. 338 de 12-VII-1950, pag. 6093
18. - B.O. de las C.E., num. 340 de 3-X-1950, pag. 6148
19. - B.O. de las C.E., num. 370 de 14-VII-1951, pag. 6707
20. - B.O. de las C.E., num. 349 de 14-XII-1950, pag. 6312; num. 434 de 13-VII-1953, pag. 8189; num. 447 de 30-XI-1953, pag. 8634
21. - B.O. de las C.E., num. 383 de 18-XII-1951, pag. 7031
22. - B.O. de las C.E., num. 391 de 5-IV-1952, pags. 7238-9
23. - B.O. de las C.E., num. 462 de 29-III-1954, pag. 8996; num. 471 de 14-VII-1954, pag. 9141; num. 486 de 15-XII-1954, pag. 9473; num. 505 de 14-XII-1955, pags. 9926-7
24. - B.O. de las C.E., num. 356 de 13-III-1951, pag. 6447; num. 477 de 30-XI-1953, pag. 8634; num. 586 de 14-IV-1958, pag.

12193; num. 601 de 15-VII-1958, pag. 12453; num. 614 de 22-XII-1958, pag. 12821; num. 623 de 6-V-1959, pag. 12971; num. 638 de 28-VII-1959, pag. 13634; num. 652 de 19-XII-1959, pag. 13634.

- 25. - B.O. de las C.E., num. 420 de 25-II-1953, pag. 7907; num. 496 de 13-IV-1955, pag. 9659; num. 517 de 20-XII-1955, pag. 10357; num. 558 de 28-V-1957, pag. 11381; num. 569 de 6-XI-1957, pag. 11615; num. 579 de 21-XII-1957, pag. 12029-30
- 26. - B.O. de las C.E., num. 496 de 13-IV-1955, pag. 9660; num. 945 de 27-XII-1966, pag. 20333
- 27. - B.O. de las C.E., num. 496 de 13-IV-1955, pag. 9660
- 28. - B.O. de las C.E., num. 546 de 20-X-1956, pag. 11087-8
- 29. - B.O. de las C.E., num. 563 de 15-VII-1957, pag. 11460
- 30. - B.O. de las C.E., num. 661 de 30-IV-1960, pag. 13826-7; num. 672 de 20-VII-1960, pag. 14088; num. 687 de 19-XII-1960, pag. 14377; num. 697 de 18-IV-1961, pag. 14551-2; num. 707 de 15-VII-1961, pag. 14775; num. 721 de 20-XII-1961, pag. 15267; num. 732 de 12-IV-1962, pag. 15475; num. 743 de 14-VII-1962, pag. 15678-9; num. 763 de 19-20-VII-1962, pag. 16089-90; num. 789 de 27-VI-1963, pag. 16600
- 31. - B.O. de las C.E., num. 813 de 28-XI-1963, pag. 17203

32. - B.O. de las C.E., num. 915 de 5-III-1966, pag. 19645;
num. 823 de 27-XII-1963, pag. 17477; num. 838 de 23-IV-
1964, pag. 17800; num. 863 de 14-XII-1964, pag. 18461
33. - B.O. de las C.E., num. 878 de 27-IV-1965, pag. 18774;
num. 903 de 20-XII-1965, pag. 19405; num. 920 de 20-VII-
1966, pag. 19937; num. 945 de 27-XII-1966, pag. 20330;
num. 959 de 4-IV-1967, pag. 20603; num. 971 de 26-VI-
1967, pag. 20814; num. 976 de 22-VII-1967, pag. 20932-3; num
982 de 2-XI-1967, pag. 21029; num. 1002 de 3-4-IV-1968, pag.
21432; num. 1011 de 18-VI-1968, pag. 21666; num. 1033 de
3-XII-1968, pag. 22205; num. 1042 de 7-II-1969, pag. 22446;
num. 1050 de 22-IV-1969, pag. 22604,; num. 1084 de 29-XII-
1969, pag. 26477; num. 1094 de 2-IV-1970, pag. 26696;
B.O. de las C.E., Diario de Sesiones del Pleno, num. 1 de
30-VI-1970, pag. 17; num. 2 de 28-VII-1970, pag. 64; num.
3 de 25-II-1970, pag. 24; num. 3 de XI-1971, pag. 28-29;
num. 5 de 16-II-1971, pag. 46; num. 6 de III-1971, pag. 20;
num. 7 de 16-VI-1971, pag. 54; num. 8 de VII-1971, pag. 56;
num. 9 de 12-XI-1971, pag. 23.
34. - Como los correspondientes a la Fórmula 1, la Fórmula 2 ó 14.

35. - Fórmulas 1, 2, 6, 11, 12, 17, 19, 22, 23, 25, 26, 27, 28,
29, 30
36. - Se leyó el texto del tratado....y el informe de la Comisión...
que quedó aprobado: Fórmulas 14, 15 y 20

Se leyeron....vid nota 35
37. - Fórmulas 9 bis, 21, 17, 26, 30. Vid nota 35. También
Fórmula 19
38. - Fórmula 7
39. - Fórmula 19 y i, 2, 6, 11, 12, 22, 23, 25, 27, 28, 29
40. - Fórmula 9 bis y 21
41. - Fórmulas 3 y 4
42. - Fórmulas 5, 8, 13, 18, 24

FORMULAS EMPLEADAS AL DARSE CUENTA AL PLENO
DE LAS CORTES

Por último el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, refleja la última etapa de la actividad de la Cámara en materia de tratados internacionales, es decir, en las reuniones del Pleno de las Cortes, bajo diversas fórmulas.

Las fórmulas recogidas en esta sección, tienen un contexto legislativo muy dispar (1). Algunas de ellas como las fórmulas 1, 3, 4, 5, 7, 9 bis, 10, 14, 15, 16, 24 bis y 26, solo aparecen empleadas en una ocasión. Por el contrario otras fórmulas son de empleo muchísimo más abundante, como es el caso de la fórmula 30, que aparece en 222 ocasiones en las páginas del Boletín Oficial de las Cortes Españolas. También se reiteran, aunque con menos frecuencia la fórmula 27, empleada en 72 ocasiones; la fórmula 22, que aparece en 22 ocasiones, la fórmula 29, que aparece en 31 ocasiones, la fórmula 23 en 27 ocasiones, la fórmula 12 empleada 26 veces y la fórmula 21 que es recogida o empleada 21 veces en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, el resto de las fórmulas, como se verá, salvo la fórmula 28 que

aparece en 11 ocasiones, no son empleadas en más de 6 Boletines de las Cortes.

Relación de fórmulas empleadas en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, para reflejar la actividad de las reuniones del Pleno de la Cámara en materia de tratados y convenios internacionales.

FORMULA Nº 1. - "Las Cortes quedaron enteradas de que la Comisión de Tratados había aprobado el dictamen, que fue leído, sobre el proyecto de ley de": 1 (2)

FORMULA Nº 2. - "A continuación se leyeron, y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por la Comisión respectiva, los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 4 (3)

FORMULA Nº 3. - "Se dió cuenta de que la Comisión de Tratados había aprobado un dictamen, que fue leído, sobre el Decreto Ley de solidarización del Gobierno español con los principios de la resolución....y con las Declaraciones de las Naciones Unidas de y de": 1 (4)

FORMULA Nº 4. - "Se dió cuenta de que por la Comisión de Tratados había sido aprobado el dictamen sobre el Decreto-Ley autorizando....": 1 (5)

FORMULA Nº 5. - "Decreto-Ley para Conocimiento de las Cortes
Seguidamente se leyó el Decreto-Ley de sobre entre los
Gobiernos de y de España": 1 (6)

FORMULA Nº 6. - "A continuación se leyeron, quedando las
Cortes enteradas de su aprobación por la Comisión que se cita, los
dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 2 (7)

FORMULA Nº 7. - "Se dió cuenta de que la Comisión de Tratados
había aprobado el dictamen, que fue leído, sobre....": 1 (8)

FORMULA Nº 8. - "Seguidamente se dió lectura a los siguientes
Decretos-leyes: " 2 (9)

FORMULA Nº 9. - "Leído el dictamen de la Comisión de Tratados,
relativo al de, adicional al, suscrito el, entre los
Gobiernos de España y de dijo:

El Sr, Presidente: Como el discurso del Sr. Ministro de Asuntos
Exteriores ha de referirse a éste y a los demás dictámenes de la
Comisión de Tratados que figuren en el Orden del día, el Sr. Secre-
tario se servirá dar lectura de los mismos. A continuación fueron
leídos los dictámenes sobre los siguientes asuntos: 3 (10)

FORMULA Nº 9 Bis. - "Seguidamente se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de la aprobación por la Comisión respectiva, los dictámenes sobre los siguientes asuntos": 1 (11)

FORMULA Nº 10. - "...Continuaron las Cortes Españolas durante el año que ahora termina esta trayectoria fecunda en el estudio de los proyectos de ley sometidos a su deliberación. Citarlos todos sería tarea prolija y enojoso para vuestra paciencia... en tratados, la ratificación del Protocolo Franco-Perón y el Tratado de reciprocidad con las Filipinas sobre": 1 (12)

FORMULA Nº 11. - "Se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por la Comisión respectiva: los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 4 (13)

FORMULA Nº 12. - "Seguidamente se leyeron, y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por la Comisión respectiva, los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 26 (14)

FORMULA Nº 13. - "También se dió lectura a los siguientes Decretos-Leyes:" 3 (15)

FORMULA Nº 14. - "Seguidamente se leyó el ..., quedando aprobado el informe de la Comisión": 1 (16)

FORMULA Nº 15. - "Se leyó el texto del Tratado antes indicado y el informe de la Comisión de Tratados, que quedó aprobado": 1 (17)

FORMULA Nº 16. - "Vista la resolución del Cons..... en sus sesiones de, por la que se admite a España a formar parte de dicho organismo con los derechos y obligaciones comunes a sus miembros; haciendo uso, por razones de urgencia, de la facultad concedida al Gobierno por el artículo 13 de la Ley de 17 de Julio de 1942, y sin perjuicio de dar inmediata cuenta a las Cortes, DISPONGO
Art. 1º. - Se autoriza la incorporación de España al....procediéndose en la siguiente forma y de acuerdo con las condiciones que a continuación se expresan....": 1 (18)

FORMULA Nº 17. - "Se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por la Comisión de Tratados, de los siguientes dictámenes...": 4 (19)

FORMULA Nº 18. - "También se dió lectura, para conocimiento de las Cortes, de los siguientes Decretos-Leyes": 4 (20)

FORMULA Nº 19. - "Se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por las Comisiones respectivas, los informes y dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 2 (21)

FORMULA Nº 20. - "Se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por la Comisión de Tratados, los informes sobre los siguientes Tratados internacionales": 21 (22)

FORMULA Nº 21. - "Se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de su aprobación por la Comisión respectiva, los dictámenes sobre los siguientes asuntos": 21 (23)

FORMULA Nº 22. - "Se leyeron, quedando enteradas las Cortes de su aprobación por la Comisión respectiva, los dictámenes sobre los siguientes proyectos de Ley. ": 45 (24)

FORMULA Nº 23. - "A continuación se leyeron, quedando enteradas las Cortes de su aprobación por la Comisión respectiva, los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley. ": 27 (25)

FORMULA Nº 24. - "También se leyeron, para conocimiento de las Cortes, los siguientes Decretos Leyes": 3 (26)

FORMULA Nº 24 Bis. - "El Sr. Presidente: "Aprobados todos los dictámenes que figuraban en el orden del día, dada cuenta de los Decretos-Leyes y no habiendo más asuntos de que tratar... ": 1 (27)

FORMULA Nº 25. - "A continuación se leyeron, quedando enteradas las Cortes de su aprobación por la Comisión respectiva, de los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 6 (28)

FORMULA Nº 26. - "Se leyeron, a continuación, quedando enteradas las Cortes de su aprobación por la Comisión respectiva los siguientes dictámenes": 1 (29)

FORMULA Nº 27. - "Se leyeron quedando las Cortes enteradas de su aprobación por cada una de las comisiones que se citan, los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 72 (30)

FORMULA Nº 28. - "Se leyeron, quedando las Cortes enteradas de su aprobación por las Comisiones que se indican sobre los siguientes proyectos de ley": 11 (31)

FORMULA Nº 29. - "Se leyeron, quedando las Cortes enteradas de su aprobación por las Comisiones que se indican, los dictámenes sobre los siguientes proyectos de ley": 31 (32)

FORMULA Nº 30. - "Se leyeron, quedando las Cortes enteradas de su aprobación por las Comisiones que se indican, los siguientes dictámenes": 222 (33)

Prescindiendo de los casos aislados y anómalos (34) y ciñéndonos a las fórmulas que han gozado de más predicamento y fortuna, podemos constatar los siguientes hechos:

En todo caso y con independencia de la fórmula empleada en el Pleno de las Cortes, éstas se limitan a una actitud completamente pasiva. Postura que se refleja claramente en frases como la tantas veces repetida de "Las Cortes quedaron enteradas...." (35), "Se leyó..." (36), "Se leyeron y las Cortes quedaron enteradas de..." (37), "Se dió cuenta de que la Comisión... había aprobado el dictamen que fue leído" (38), etc. Fórmulas todas ellas que recuerdan paradójicamente a la Postura de las Cortes Españolas con ocasión de informarlas de que por el Jefe del Estado ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado un Decreto-Ley. Se trata, en todo momento, por lo menos por lo que hemos visto hasta 1972 en los Boletines Oficiales de las Cortes Españolas, de un hecho que se repite fatigosa e indiscriminadamente tanto si se trata de un Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores -- antes llamada de Tratados --, de la aprobación de un dictamen de la Comisión sobre un proyecto de Ley (39), de un dictamen sobre un "asunto" (40), la aprobación por la Comisión de un Decreto-Ley (41), y, naturalmente, de la lectura de un Decreto-Ley (42).

1. - Como se observará al estudiar las "fórmulas" en ellas se habla de la "aprobación de un dictamen sobre un proyecto de ley, como de "la lectura de los dictámenes sobre los siguientes asuntos"
2. - B.O. de las C.E., num. 85 de 15-III-1945, pag. 1797
3. - B.O. de las C.E., num. 95 de 21-V-1945, pags. 2068-70; num. 529 de 8-V-1956, pag. 10602
4. - B.O. de las C.E., num. 111 de 13-VII-1945, pag. 2321
5. - B.O. de las C.E., num. 61 de 14-VII-1944, pag. 1165
6. - B.O. de las C.E., num. 186 de 30-XII-1946, pag. 3827
7. - B.O. de las C.E., num. 213 de 15-VII-1947, pag. 4151; num. 251 de 24-IV-1948, pag. 4682
8. - B.O. de las C.E., num. 131 de 20-XII-1945, pag. 2748
9. - B.O. de las C.E., num. 213 de 15-VII-1947, pag. 4151; num. 296 de 7-IV-1949, pag. 5351.
10. - B.O. de las C.E., num. 265 de 14-VII-1948, pags. 4810-11
11. - Vid notas 2, 4 y 8
12. - B.O. de las C.E., num. 283 de 22-XII-1948, pag. 5141
13. - B.O. de las C.E., num. 5157 de 22-XII-1948, pag. 5157; num. 440 de 26-X-1953, pag. 8375

14. - B.O. de las C.E., num. 402 de 15-VII-1952, pag. 7433; num. 414 de 22-XII-1952, pag. 7779; num. 307 de 13-VII-1949, pag. 5510; num. 538 de 14-VII-1956, pag. 10774; num. 434 de 13-VII-1953, pag. 8187.
15. - B.O. de las C.E., num. 307 de 13-VII-1949, pag. 5517; num. 440 de 26-X-1953, pag. 8375; num. 538 de 14-VII-1956, pag. 10775
16. - B.O. de las C.E., num. 329 de 3-V-1950, pag. 5981.
17. - B.O. de las C.E., num. 338 de 12-VII-1950, pag. 6093
18. - B.O. de las C.E., num. 340 de 3-X-1950, pag. 6148
19. - B.O. de las C.E., num. 370 de 14-VII-1951, pag. 6707
20. - B.O. de las C.E., num. 349 de 14-XII-1950, pag. 6312; num. 434 de 13-VII-1953, pag. 8189; num. 447 de 30-XI-1953, pag. 8634
21. - B.O. de las C.E., num. 383 de 18-XII-1951, pag. 7031
22. - B.O. de las C.E., num. 391 de 5-IV-1952, pags. 7238-9
23. - B.O. de las C.E., num. 462 de 29-III-1954, pag. 8996; num. 471 de 14-VII-1954, pag. 9141; num. 486 de 15-XII-1954, pag. 9473; num. 505 de 14-XII-1955, pags. 9926-7
24. - B.O. de las C.E., num. 356 de 13-III-1951, pag. 6447; num. 477 de 30-XI-1953, pag. 8634; num. 586 de 14-IV-1958, pag.

12193; num. 601 de 15-VII-1958, pag. 12453; num. 614 de 22-XII-1958, pag. 12821; num. 623 de 6-V-1959, pag. 12971; num. 638 de 28-VII-1959, pag. 13634; num. 652 de 19-XII-1959, pag. 13634.

- 25. - B.O. de las C.E., num. 420 de 25-II-1953, pag. 7907; num. 496 de 13-IV-1955, pag. 9659; num. 517 de 20-XII-1955, pag. 10357; num. 558 de 28-V-1957, pag. 11381; num. 569 de 6-XI-1957, pag. 11615; num. 579 de 21-XII-1957, pag. 12029-30
 - 26. - B.O. de las C.E., num. 496 de 13-IV-1955, pag. 9660; num. 945 de 27-XII-1966, pag. 20333
 - 27. - B.O. de las C.E., num. 496 de 13-IV-1955, pag. 9660
 - 28. - B.O. de las C.E., num. 546 de 20-X-1956, pag. 11087-8
 - 29. - B.O. de las C.E., num. 563 de 15-VII-1957, pag. 11460
 - 30. - B.O. de las C.E., num. 661 de 30-IV-1960, pag. 13826-7; num. 672 de 20-VII-1960, pag. 14088; num. 687 de 19-XII-1960, pag. 14377; num. 697 de 18-IV-1961, pag. 14551-2; num. 707 de 15-VII-1961, pag. 14775; num. 721 de 20-XII-1961, pag. 15267; num. 732 de 12-IV-1962, pag. 15475; num. 743 de 14-VII-1962, pag. 15678-9; num. 763 de 19-20-VII-1962, pag. 16089-90; num. 789 de 27-VI-1963, pag. 16600
 - 31. - B.O. de las C.E., num. 813 de 28-XI-1963, pag. 17203
-

32. - B.O. de las C.E., num. 915 de 5-III-1966, pag. 19645;
num. 823 de 27-XII-1963, pag. 17477; num. 838 de 23-IV-
1964, pag. 17800; num. 863 de 14-XII-1964, pag. 18461
33. - B.O. de las C.E., num. 878 de 27-IV-1965, pag. 18774;
num. 903 de 20-XII-1965, pag. 19405; num. 920 de 20-VII-
1966, pag. 19937; num. 945 de 27-XII-1966, pag. 20330;
num. 959 de 4-IV-1967, pag. 20603; num. 971 de 26-VI-
1967, pag. 20814; num. 976 de 22-VII-1967, pag. 20932-3; num
982 de 2-XI-1967, pag. 21029; num. 1002 de 3-4-IV-1968, pag.
21432; num. 1011 de 18-VI-1968, pag. 21666; num. 1033 de
3-XII-1968, pag. 22205; num. 1042 de 7-II-1969, pag. 22446;
num. 1050 de 22-IV-1969, pag. 22604,; num. 1084 de 29-XII-
1969, pag. 26477; num. 1094 de 2-IV-1970, pag. 26696;
B.O. de las C.E., Diario de Sesiones del Pleno, num. 1 de
30-VI-1970, pag. 17; num. 2 de 28-VII-1970, pag. 64; num.
3 de 25-II-1970, pag. 24; num. 3 de XI-1971, pag. 28-29;
num. 5 de 16-II-1971, pag. 46; num. 6 de III-1971, pag. 20;
num. 7 de 16-VI-1971, pag. 54; num. 8 de VII-1971, pag. 56;
num. 9 de 12-XI-1971, pag. 23.
34. - Como los correspondientes a la Fórmula 1, la Fórmula 2 ó 14.

35. - Fórmulas 1, 2, 6, 11, 12, 17, 19, 22, 23, 25, 26, 27, 28,
29, 30
36. - Se leyó el texto del tratado....y el informe de la Comisión...
que quedó aprobado: Fórmulas 14, 15 y 20

Se leyeron....vid nota 35
37. - Fórmulas 9 bis, 21, 17, 26, 30. Vid nota 35. También
Fórmula 19
38. - Fórmula 7
39. - Fórmula 19 y i, 2, 6, 11, 12, 22, 23, 25, 27, 28, 29
40. - Fórmula 9 bis y 21
41. - Fórmulas 3 y 4
42. - Fórmulas 5, 8, 13, 18, 24

II.- RELACION CRONOLOGICA Y CUADROS COMPLEMENTARIOS
DE LOS TRATADOS, CONVENIOS Y OTROS ACTOS DE DE-
RECHO INTERNACIONAL QUE FUERON REMITIDOS A LAS
CORTES HASTA EL 24 DE MARZO DE 1972

S I G N O S E M P L E A D O S

Los cuadros de referencia constan de CINCO columnas de las cuales la 1^a, 2^a y 4^a constan de un solo apartado o cuadrícula, mientras que las columnas 3^a y 5^a se hallan cada una subdividida en cuatro subcolumnas y tres sub columnas, de forma que para cada documento corresponden, dentro de estas dos columnas cuatro y tres cuadrículas respectivamente:

<u>PRIMERA COLUMNA:</u>	Recoge el número de orden que hemos atribuido al texto del tratado o documento de derecho internacional publicado en el Boletín Oficial de las Cortes.
<u>SEGUNDA COLUMNA:</u>	En ella se indica el número del Boletín Oficial de las Cortes en que el texto de documento de referencia fué publicado.
<u>TERCERA COLUMNA:</u>	Que como hemos indicado anteriormente se encuentra subdividida en cuatro subcolumnas la hemos dedicado a reflejar el artículo de la Ley de Cortes que se cita como fundamento jurídico de la intervención de las Cortes. Del modo siguiente:
1 ^a .	Art. 10
2 ^a .	Art. 12
3 ^a .	Art. 13
4 ^a .	Art. 14







CUARTA COLUMNA: En ella mediante el signo correspondiente y cuyo valor se explicará a continuación se alude a la clase de tratado o naturaleza del comento en cuestión.





















QUINTA COLUMNA: Dividida a su vez en tres apartados o cuadrículas, pretende reflejar el objeto y naturaleza de la intervención de las Cortes. Hemos establecido tres apartados a fin de distinguir, dentro de lo posible:

- 1^a. Ratificaciones típicas y análogas.
- 2^a. Situaciones "sui generis".
- 3^a. Adhesiones y manifestaciones análogas.

Como se observará, en relación a la "CUARTA COLUMNA" y los tres apartados de la "QUINTA COLUMNA" hemos adoptado una serie de signos convencionales cuyo significado es el siguiente:

VALOR CONVENCIONAL DE LOS SIGNOS EMPLEADOS:

Tratado bilateral.....	
Convenio multilateral (general).....	
Convenio multilateral (regional).....	
Convenio multinacional (17)	
Convenio constitutivo de una Organización internacional.	
Convenio adoptado en el marco de una Organización internacional.....	

Convenios en la O. I. T.	
Recomendaciones de la O. I. T.	
Acuerdo con una Organización internacional:	
a) en general	
b) de Sede, inmunidades y Privilegios...	
c) Concordato.....	 
Acto jurídico unilateral	
Proyecto de ley	
Decreto-ley	
Ratificación	
Adhesión	
Aceptación	
Aprobación	 
Aprobación Convenios de la O. I. T.	 
Ratificación convenios adoptados en el seno de una Organización Internacional	 
Notificaciones hechas a las Cortes	
	

Los signos adoptados no lo han sido arbitrariamente, sino que obedecen a criterios de diferenciación muy concretos y motivados por la práctica internacional misma, así como las distinciones hechas por el propio Convenio de Viena de 1969. Igualmente se han tenido en cuenta las modalidades de excepción que en materia de conclusión de tratados internacionales establece nuestro ordenamiento constitucional y que debido a su frecuente empleo era conveniente destacar de forma adecuada.

Así se han reflejado por un lado las formas tradicionales de manifestación del consentimiento en obligarse en forma compleja como la "ratificación" y la "adhesión" que son recogidos en los artículos 14 y 15 del Convenio de Viena de 1969, así como las nuevas formas de "aceptación" y "aprobación" que se recogen igualmente en el artículo 14.

Por otro lado y en virtud del artículo 5 del Convenio de Viena de 1969 hemos considerado oportuno diferenciar dentro del grupo de tratados multilaterales aquellos textos adoptados en el seno de una Conferencia internacional de los tratados constitutivos de una organización internacional y los convenios adoptados por una organización internacional o cualquiera de sus órganos, destacando, dentro de estos últimos los convenios y recomendaciones de la O. I. T.

Dentro de los Convenios unilaterales hemos creído no estaba de más diferenciar igualmente los de aplicación regional de los universales.

Desde el punto de vista interno y con respecto a la actividad de las Cortes, independientemente de su actuación en pleno o comisión, se ha tenido presente si se trataba de un proyecto de ley, un decreto-ley, el texto del tratado, o un acto unilateral el objeto de las actividades de las Cortes. No obstante, en el primero de los casos se ha procurado reducirlo a los ejemplos que constituían típicos proyectos de ley y no lo que generalmente se denomina "proyecto de ley especial autorizando la ratificación" pues en el fondo es el texto del tratado lo que las Cortes han de dictaminar aprobando o autorizando su ratificación, probación, etc.

RELACION CROLOGICA
DE DOCUMENTOS

AÑO 1945

Solidarización del Gobierno español con los principios de la Resolución VI adoptados en la Conferencia Financiera y Monetaria de Bretton Woods (New Hampshire) y con las Declaraciones de las Naciones Unidas de 22 de febrero de 1944 y de 5 de enero de 1943

AÑO 1946

Convenio Comercial y de Pagos, firmado en Buenos Aires en 30-IX-1946.....

AÑO 1947

Convención de Aviación Civil Internacional de Chicago

Convenio entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Argentina, relativo a servicios aereos civiles

Convenio entre el Gobierno español y el Gobierno portugués, relativo a servicios aereos civiles

Acuerdos del V Congreso de la Union Postal de las Américas y España

Reconocimiento de la Jurisdicción del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica

Tratado de Amistad entre el Estado español y la República de Filipinas

Proyecto de ley autorizando al Consul General de España en Tánger para negociar, en nombre del Estado español, con la Sociedad Lal-la-Shafia la permuta de los terrenos propiedad de ambos

w
re-
...

...

...

...

ios

....

....

...

...

go-

r-

...

1	103		13		⊛	★	●
2	181		13		□	■	★
3	188		14		○	■	
4	200		14		□	■	
5	200		14		□	■	
6	207		14		⊙	■	
7	212		13		△	★	
8	218		14		□	■	
9	229	-	-	-	△	▲	

AÑO 1948

- Protocolo Franco-Perón de 9 de abril de 1948, adicional al Convenio Comercial y de Pagos suscrito el 30 de octubre de 1946 entre los Gobiernos de España y la República Argentina
- Tratado sobre Derechos civiles y Atribuciones Consulares entre la República de Filipinas y el Estado español
- Convenio entre los Gobiernos de los Estados Unidos de America, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, República Francesa y España relativo a la eliminación del potencial económico situado en España susceptible de constituir un peligro para la paz, y de liquidación de saldos y reclamaciones de pago entre los Gobiernos de España y de Alemania
- Convenios entre España y la República Argentina relativos a Migración con su Protocolo Adicional, Servicio Militar, Convalidación de Títulos e Intercambios de Libros y Publicaciones

AÑO 1949

- Copia autorizada del Decreto-ley de 29 de diciembre de 1948, por el que se reconoce la condición de súbditos españoles en el extranjero a determinados sefardíes, antiguos protegidos de España
- Copia autorizada del Decreto-ley de 8 de julio de 1949, por el que se autoriza al Ministerio de Asuntos Exteriores para la enajenación del inmueble donde se encuentra instalado el Consulado de España en Villarreal de San Antonio y para la compra de un edificio o solar en Faro para la instala-

ial

ña

..

...

de

-

i-

e

....

u











....

e-

s

....

n

10	254		14		
11	256		14		
12	259		14		
13	271		14		
14	285	13			

ción del Consulado de España
 Tratados Cultural y sobre Validez de Títulos Académicos y ejercicio de profesiones, firmados conjuntamente por los Gobiernos de España y la República de Filipinas

AÑO 1950

Tratado de Amistad Perpétua entre España y el Paraguay, firmado por los Gobiernos de ambos países
 Copia autorizada del Decreto-ley de 23 de junio de 1950, por el que se autoriza la Accesión de España al Acuerdo Internacional del Trigo
 Copia autorizada del Decreto-ley de 8 de septiembre de 1950 sobre concesión de un suplemento de crédito de 6.586.160'58 pesetas a la Sección 5^a de Obligaciones Generales del Estado, con destino a satisfacer intereses de 1949 del empréstito concertado como consecuencia del Protocolo Franco-Perón. .

AÑO 1951

Propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre Ratificación del Tratado de Amistad entre España y Jordania, así como copia de dicho Tratado
 Convenio firmado por España en Bruselas en 26 de junio de 1948, por el que se revisa la Convención para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, firmada en Berna el 9 de septiembre de 1886.....
 Acuerdos tomados en el VI Congreso de la Unión Postal y Reglamento para la ejecución del mismo, Acuerdo relativo a Giros postales, Acuerdo relativo al

...

-

ica

...

....

a

...

de

-

n. .

o
















....

e

i-

...

o al

15	309	13		
16	320	14		
17	327	14		
18	340	13		 
19	340	13		
20	350	14		
21	351	14		

transporte aereo de los envios postales, Acuerdo relativo a encomiendas postales y Reglamento para su ejecución, Votos del Congreso	
Tratado cultural entre España y la República del Líbano	
Tratado de Amistad entre España y la República del Líbano	
Acta final de la Conferencia Internacional sobre Pesquerias del Atlántico Nor- oeste y del Convenio plurilateral concertado como consecuencia de dicha Conferencia	
Acuerdo entre España y Suiza relativo a servicios aereos	
Convenio entre España y el Reino Unido de Gran Bretaña y Norte de Irlanda relativo a servicios aereos	
Acuerdo comercial y de Pagos entre España y el Paraguay	
Convenio entre España y Filipinas estableciendo un territorio postal común	
Convenio Internacional para la regulación de las mallas de pesca y tamaño mínimo de los peces, firmado en Londres el 5 de abril de 1946	

AÑO 1952

Acta final de la Conferencia Diplomática de Ginebra de 1949, que incluye los siguientes Convenios: Convenio para mejorar la suerte de los heridos y de los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; Convenio para me- jorar la suerte de los heridos, de los enfermos y de los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, y Convenio relativo a la protección de perso- nas civiles en tiempo de guerra.....	
Convenio Adicional al Convenio Internacional de 23 de noviembre de 1933, rela- tivo al transporte de mercancías por ferrocarril, firmado en Berna el 13	

22	355	14	○	
23	357	14	□	■
24	357	14	□	
25	357	14	○	
26	372	14	□	
27	372	14		
28	379	14	□	■
29	379	14	□	■
30	379	14	○	
31	385	14	○	

de mayo de 1950	
Tratado de Amistad entre España y la República de El Salvador	
Tratado de Paz y Amistad entre España e Iraq	
Tratado de Amistad entre el Estado Español y la República de Siria	
Acuerdo Cultural entre el Gobierno español y el Gobierno Sirio	
Convenio Cultural entre España y los Estados Unidos del Brasil	
Convenio Aereo entre el Estado español y la República de Cuba	
Acuerdo del Consejo de Ministros del día 3 de octubre próximo pasado (1952), proyecto de ley por el que se hace posible la concesión con caracter gene- ral, total e indeterminado de la "cláusula de nación más favorecida" a los países de Hispanoamérica, Filipinas, Portugal y Brasil	

AÑO 1953























Acuerdo Cultural entre los Gobiernos de España y Egipto	
Tratado de Amistad entre España y la República Dominicana	
Tratado de Amistad entre España y China	
Acuerdos Comercial y de Pagos entre España y la República de El Salvador	
Convenio Aereo Hispano-Filipino	
Convenio Cultural entre España y la República Dominicana	
Tratado de Amistad entre España e Irán	
Convenio Aereo Hispano-Belga	
Acuerdo Comercial entre el Perú y España	
Concordato entre España y la Santa Sede	
Convenios firmados en Madrid entre España y Norteamérica	

32	392			14	○	
33	396			14	□	■
34	399			14	□	■
35	400			14	□	■
36	400			14	□	■
37	404			14	□	■
38	404			14	□	■
39	409	-	-	-	△	
40	421			14	□	■
41	422			14	□	■
42	422			14	□	■
43	424			14	□	■
44	425			14	□	■
45	425			14	□	■
46	425			14	□	■
47	425			14	□	■
48	435			14	□	■
49	436			14	●	
50	437			14	□	■

Convención Universal sobre Derechos de Autor	
Convenio Cultural entre España y Ecuador	
Convenio Internacional de Telecomunicaciones, firmado en Buenos Aires en 22 de diciembre de 1952	
Acuerdo sobre liquidación de las deudas alemanas, firmado en Londres el 27 de febrero de 1953.....	
Convenio sobre transportes aereos regulares entre España y Brasil	
Tratado Comercial y de Pagos entre el Gobierno español y el Gobierno de Cuba, firmado el 18 de agosto de 1953	
Tratado de Amistad Perpétua entre España y Costa Rica	
Tratado de Paz y Amistad entre el Estado español y la República de Panamá	

AÑO 1954

Acuerdo Hispano-Francés estableciendo inspecciones nacionales yuxtapuestas en las estaciones fronterizas de Irún y Port-Bou (España y de Hendaya y Cerbere (Francia).....	
Convenio Cultural entre España y Colombia	
Acta Adicional al Convenio relativo al ejercicio de la pesca en el Bidasoa, firmado entre España y Francia el 18 de febrero de 1886.....	
Protocolo y Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Opio...	
Tratado Consular entre España y El Salvador	
Convenios Internacionales sobre Transporte de Mercancías, viajeros y equipa- jes por ferrocarril	

...	51	438		14			
...	52	438		14			
...	53	441		14			
de	54	443		14			
...	55	449		14			
a,	56	449		14			
...	57	449		14			
...	58	449		14			
...	59	453		14			
...	60	453		14			
...	61	453		14			
...	62	455		14			
...	63	455		14			
-	64	455		14			
...							

Acuerdo Comercial y de Pagos entre Chile y España y las estipulaciones complementarias de dicho acuerdo.....	..
Acuerdo Comercial entre España y la República Dominicana .....	..
Acuerdo entre el Gobierno español y la República Peruana para servicios aereos	
-	
-	
Convenio Comercial y Acuerdo de Pagos entre España y el Ecuador .....	..
Convenio Internacional sobre el Estaño .....	..
Textos de Ratificación de los Protocolos relativos a ciertas enmiendas al Convenio de Aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944 .....	..
Convenio Internacional para la protección de aves útiles a la agricultura .....	..

AÑO 1955

Texto del Canje de Notas entre España y Cuba por el que se modifica el artículo 14 del Tratado Comercial y de Pagos entre ambos países de 18 de agosto de 1953 .....	..
Convenio Constitutivo de la Unión Latina .....	..
Protocolo Adicional al Convenio Cultural entre España y Ecuador, firmado en la ciudad de Quito el 6 de diciembre de 1954 .....	..
Convenio Cultural entre España e Iraq, firmado en la ciudad de Bagdad el 14 de febrero de 1955 .....	..

..

...

os

...

...

-

...

..

-



















o

...

...

...

...

65	456			14			
66	458			14			
67	472			14			
68	475			14			
69	476			14			
70	482			14			
71	487			14			
72	488			14			
73	490			14			
74	490			14			
75	501			14			

- Texto del "modus vivendi" Franco-Español relativo al regimen aduanero,
firmado en Paris el dia 29 de abril de 1955
- Convenio Cultural entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Federal Alemana, firmado en Bonn el 10 de diciembre de 1954
- Convenio Internacional para la Unificación de los métodos de análisis y de apreciación de los vinos, firmado por la representación de España el 22 de abril de 1955 en Paris
- Convenio Cultural entre el Gobierno español y el Gobierno de Italia, firmado en Roma el 11 de agosto de 1955.

AÑO 1956

- Tratado de Amistad entre España y Haití
- Convenio Internacional que sustituye al Convenio de 21 de junio de 1920, modificado el 31 de mayo de 1937, relativo al Instituto Internacional del Frio.....
- Convenio Comercial entre España y Guatemala, el 31 de diciembre de 1955
- Convenio de Emigración entre la República Dominicana y España
- Convenio Postal de las Américas y España; Protocolo final del Convenio y Reglamento de ejecución, así como los textos de los Acuerdos conexos (Acuerdo relativo a valores declarados, Acuerdo relativo a encomiendas postales, Protocolo final y Reglamento de ejecución del Acuerdo, Acuerdo relativo a giros postales y Protocolo final del Acuerdo de erección de un monumento-homenaje en memoria de los signatarios del Convenio Postal de 1938).....
- Convenio Internacional para el financiamiento de material ferroviario "Eurofi-

...

76

506

14



-

...

77

508

14



e-

...

78

512

14



....

79

516

14



....

80

519

14



-

....

81

520

14



....

82

523

14



....

83

528

-

-

-

-



-

uer-

es,

a

to-

....

fi-

84

530

-

-

-

-



fima", firmada el 20 de octubre de 1955 en Berna	
Acuerdo de Higiene y Sanidad Pecuaria entre España y Portugal, firmado en Lisboa el 28 de febrero de 1956	
Convenio sobre daños causados a terceros en la superficie por aereonaves extranjeras	
Acuerdo de Pagos entre España y la República Oriental del Uruguay	
Tratado Comercial sobre concesión de la cláusula de "nación más favorecida" entre España y la República Oriental del Uruguay	
Convenio sobre Intercambio Comercial entre España y la República Oriental del Uruguay	
Convenio por el que se instituye una Organización Internacional de Meteorología Legal, firmado en París el 12 de octubre de 1955	
Convenio entre España e Italia sobre Seguros Sociales	
Protocolo Adicional al Convenio Internacional de Pesquerías del Atlántico Nor- oeste, firmado en Washington el 8 de febrero de 1949	

AÑO 1957

Acuerdo multilateral relativo a Derechos Comerciales de los Servicios Aereos Regulares Europeos	
Acuerdo Cultural entre España y Turquía	
Texto del Convenio Cultural Europeo del Consejo de Europa, a los efectos de la Adhesión de España al mismo.	
Tratado de Amistad y Establecimiento entre España e Irán	
Texto del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica	

• • • • •

n

• • • • •

• • • • •

• • • • •

 $\cdot da''$

• • • • •

al del

• • • • •

ología

• • • • •

• • • • •

Nor-

• • • • •

reos

• • • • •

• • • • •

de

.....

.....

.....

85 530

86 531

87 539

88 540

89 540

90 540

91 541

92 541

93 542

94 550

95 551

96 553

97 556

98) 562

14

14.

- Tratado de Paz y Amistad entre España y Pakistán
- Convenio relativo al sostenimiento financiero de la Patrulla de Hielos del
Atlántico Norte, a efectos de la Adhesión de España al mismo
- Tratado Cultural entre la República del Paraguay y el Estado español
- Convenio Cultural Hispano-Marroquí con su Protocolo Anejo y el Convenio
sobre Asistencia Administrativa y Técnica y Reglamento para su ejecución.
- Convenio relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de
toda clase de minas, adoptado en la décimonovena reunión de la Conferencia
Internacional del Trabajo
- Convenio por el que se revisan parcialmente los Convenios adoptados por la
Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo
- Convenio relativo a la indemnización por enfermedades profesionales (revisado
en 1934) adoptado en la décimoctava reunión de la Conferencia Internacio-
nal del Tra bajo
- Convenio relativo a la protección del salario, adoptado en la trigésimosegunda
reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo
- Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria
(revisada en 1948), adoptado en la trigésimoprimera reunión de la Conferen-
cia Internacional del Trabajo.
- Convenio relativo a las prescripciones de seguridad en la industria de la edifi-
cación, adoptado en la vigésimotercera reunión de la Conferencia Inter-
nacional del Trabajo
- Convenio relativo a la circulación por carretera y Protocolo de señales
- Convenio de Cooperación entre España y los Estados Unidos de América relativo

a usos civiles de la energía atómica

Convenio General entre España y Francia sobre Seguridad Social y Acuerdo
complementario

AÑO 1958

Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria

Texto relativo a la Adhesión de España al Centro Internacional de Estudios para
la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales

Convenio de Emigración entre España y Bélgica

Tratado de Amistad entre España y Afganistan, firmado en Cabul el 28 de
octubre de 1957

Convenio entre España y Bélgica sobre Seguridad Social



















Convenio entre la Organización Europea de Cooperación Económica y España,
firmada en Paris el 19 de enero de 1958 (Convenio entre la Organización
Europea de Cooperación Económica y el Gobierno Español, relativo a la
Asociación relativo a la participación de España a los trabajos de la Or-
ganización

Texto de los Convenios sobre facilidades aduaneras para el turismo y sobre
importación temporal de vehículos particulares por carretera y el Proto-
colo adicional al primero de estos Convenios relativo a la importación de
documentos y propaganda turística.

Convenio Aduanero relativo a la importación temporal para uso privado de
embarcaciones de recreo y aeronaves

Tratado de Intercambio Cultural entre el Gobierno español y el Gobierno de la

República de Honduras, firmado en Tegucigalpa el 12 de junio de 1957	
Tratado de Madrid de 14 de abril de 1891, relativo al Registro Internacional de Marcas de Fábrica o de Comercio, revisado en Niza el 15 de junio de 1957, así como el Acuerdo de Niza de esta misma fecha, relativo a la clasificación Internacional de los Productos y Servicios a los cuales se aplican las Marcas de Fábrica o de Comercio	
Protocolo Adicional al Convenio Comercial entre el Reino de España y Alemania firmado en Madrid el 8 de marzo de 1958	
Convenio Comercial y de Pagos Argentino-Español y Protocolo de liquidación del Convenio de 30 de octubre de 1946 y del Protocolo de 9 de abril de 1948	
Convenio entre los Gobiernos de España y Chile, sobre doble nacionalidad	
Convenio Aduanero relativo a la importación temporal de vehículos, comerciales por carretera, firmado en Ginebra el 18 de mayo de 1956	
Convenio Postal Universal y Acuerdos adicionales al mismo, firmados en Ottawa el día 3 de octubre de 1957	
Copia autorizada del Decreto-ley de 4 de julio de 1958, por el que España se Adhiere a los Convenios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	
Convenio Aduanero sobre "contenedores"	
Acuerdo Hispano-Italiano sobre intercambio de trabajadores temporales, firmado en Madrid el 25 de noviembre de 1957.....	
Texto de los Convenios entre España y la República Federal de Alemania sobre ciertos efectos de la Segunda Guerra Mundial y para la rehabilitación de	

...	120	591		14			
.....	121	591		14			
ania	122	591		14			
n	123	591		14			
.....	124	603		14			
ia-	125	602		14			
tawa	126	602		14			
.....	127	603	13				
.....	128	604	-	-			(")
rma-	129	606		14			
bre							
e							

Derechos de Propiedad Industrial

AÑO 1969

Acuerdo Cultural entre España y Bélgica, firmado el 27 de octubre de 1958

Convenio Internacional referente a la limitación de responsabilidad de los
propietarios de buques

Convenio entre el Gobierno del Estado español y el de la República del Para-
guay sobre adquisición de barcos

Convenio Internacional del Aceite de Oliva de 1956, modificado por el Proto-
colo de 3 de abril de 1958

Convenio entre España y el Reino Unido de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda
relativo a servicios aereos, firmado en Madrid el 20 de junio de 1950, con
los cuadros de rutas nuevos consignados en el Canje de Notas de 16 de
marzo de 1959

Tratado de Amistad entre el Estado español y la Republica de Turquía, firma-
do en Madrid el 16 de abril de 1959.....





















Convenio sobre doble nacionalidad entre España y Perú, firmado en Madrid a
16 de mayo de 1959

Convenio de Cooperación Económica firmado en Paris el 16 de abril de 1948 ...

Convenio Internacional del Trigo de 1959

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (número 81), relativo
a la inspección del trabajo en la industria y el comercio

Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (número 88), relativo
a la organización del servicio del empleo

...	130	610	14			
..	131	615	14			
..	132	618	14			
....	133	618	14			
...	134	621	14			
n						
...	135	624	14			
...	136	625	14			
..	137	637	14			
....	138	641	14			
...	139	641	14			
...	140	641	14			
...	141	641	14			

Acta Adicional al Tratado de Límites entre España y Francia de 2 de diciembre de 1856 (Anejo IV)	
Convenio de Asistencia Mutua entre los servicios contra incendios y de socorro franceses y españoles	
Convenio entre España y Francia sobre Higiene y Sanidad Pecuarias	
Convenio relativo a la pesca en el Bidasoa y Bahía de Higer	
Convenio entre el Estado español y la República del Paraguay para el estable- cimiento en el Paraguay de un depósito franco para mercancías españolas y materias primas españolas y/o paraguayas	
Convenio entre el Estado español y la República del Paraguay sobre facilidades para la navegación	
Convenio entre el Gobierno del Estado español y el Gobierno de la República del Paraguay sobre adquisición de barcos	
Convenio General entre España y Paraguay sobre Seguridad Social	
Convenio de doble nacionalidad entre España y la República del Paraguay	
Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado y su Protocolo, firmado por España en La Haya el 14 de mayo 1954.	
Convenio entre España y Suiza sobre Seguridad Social y su Protocolo final	
Acuerdo Cultural entre España y Noruega, firmado en San Sebastián el 19 de agosto de 1959	

AÑO 1960

Acuerdo de Coordinación Antipalúdica entre España y Portugal	
Copia autorizada del Decreto-ley de 10 de marzo de 1960 sobre ingreso de Espa-	

...	142	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ro	143	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	144	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	145	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
-	146	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
s	147	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	148	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
es	149	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	150	641			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	151	648			14	<input type="radio"/>	
54.	152	651			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	153	651			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	154	655			14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
pa-							

ña en la Corporación Financiera Internacional	
Convenio sobre Pesquerías del Atlántico del Nordeste	
Convenio Aduanero entre España y Portugal relativo al tráfico internacional por carretera, ferrocarril y ríos limítrofes	
Convenio entre España y Alemania sobre transporte aereo	
Convenio General entre España y Ecuador sobre Seguridad Social	
Protocolo relativo a la terminación de los Acuerdos concluidos el 28 de enero de 1955 y el 10 de enero de 1958 entre la Organización Europea de Coopera- ción Económica y el Gobierno español	
Convenio sobre la Adhesión de España al Acuerdo Europeo relativo a las señales sobre pavimento de las carreteras	
Convenio de Migración entre España y la República Argentina	
Copia autorizada del Decreto-ley de 13 de julio de 1960 por el que España con- curre al aumento de Capital del Fondo Monetario Internacional	
Copia autorizada del Decreto-ley de 21 de septiembre de 1960 por el que España se Adhiere al Convenio Constitutivo de la Asociación Internacio- nal de Desarrollo	
Convenio Cultural Hispano-Brasileño	
Protocolo Adicional número tres, que enmienda el Acuerdo Monetario Europeo de 5 de agosto de 1955 y su Protocolo de aplicación provisional	

AÑO 1961

Protocolo Adicional al Convenio sobre Seguridad Social entre el Estado espa- ñol y la República Federal de Alemania, de 29 de octubre de 1959, y el	
--	--

.....	155	657	13	○	★	●
.....	156	658	14	○		
....	157	660	14	□	■	
.....	158	667	14	□	■	
....	159	669	14	□	■	
ro						
era-						
.....	160	669	14	⊙		
ñales						
.....	161	673	14	⊙		●
....	162	673	14	□	■	
on-						
.....	163	673	13	⊗	★	*
-						
....	164	674	13	⊗	★	●
.....	165	676	14	□	■	
peo						
....	166	676	14	⊙		
a-						

acuerdo complementario de dicho Convenio firmado en la misma fecha
 Convenio Aduanero relativo al transporte Internacional de mercancías al amparo
 de los cuadernos TIR
 Acuerdo multilateral relativo a los Certificados de Aereonavegabilidad de las
 aeronaves importadas
 Convenio Internacional de Telecomunicaciones, así como el Protocolo final del
 Convenio, Protocolos adicionales, Resoluciones, Recomendaciones y Voto...
 Texto de los Convenios números 112, 113 y 114 de la Organización Internacional
 del Trabajo, sobre la edad mínima de los pescadores, sobre el examen
 médico de los pescadores y sobre el contrato de enrolamiento de los pesca-
 dores, respectivamente
 Tratado de Amistad entre el Reino de Arabia y España
 Convenio Cultural concertado entre el Gobierno español y el Gobierno del
 Reino Unido de Libia
 Convenio Cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino Unido
 de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
 Texto del Convenio y de los Acuerdos aprobados por el VIII Congreso de la
 Unión Postal de las Américas y España.....
 Texto del Convenio de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económi-
 co (O. C. D. E.) y sus Protocolos Adicionales, así como el Protocolo de Re-
 visión del Convenio de Cooperación Económica Europea de 15 de abril de 1948
 Convenio relativo al Procedimiento Civil
 Acuerdo por el que se Instituye una Comisión Preparatoria para el estudio de
 las posibilidades de una colaboración europea en materia de investigacio-

...

ro

...

...

l

...

a-

...

....

...

....

...


















i-

e-

1948

...

-

167	688		14		
168	688		14		
169	688		14		
170	690		14		
171	690		14		 
172	691		14		
173	692		14		
174	692		14		
			14		
176	693		14		
177	695		14		

nes espaciales	
Acuerdo relativo al cumplimiento de condiciones uniformes de homologación y reconocimiento recíproco de la homologación de equipos y piezas de vehículos de motor, fechado en Ginebra el 20 de marzo de 1958	
Convenio acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear	
Segundo Convenio Internacional sobre el Estañio	
Convenio Consular entre España y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte	
Convenio de Migración entre España y Chile	
Texto de Protocolo relativo a una enmienda al Convenio de Aviación Civil Internacional, firmado en Montreal el 21 de junio de 1961.....	
Convenio de Nacionalidad entre el Estado español y la República de Guatemala...	
Convenio Europeo sobre Equivalencia de los Diplomas que dan acceso a Establecimientos Universitarios	
Texto relativo al Ingreso de España en la Organización Consultiva Marítima Intergubernamental (IMCO)	
Convenio sobre doble nacionalidad entre España y Nicaragua	
Convenio Cultural Hispano-Iraniano	
Convenio de doble nacionalidad entre España y Bolivia	
Acuerdo entre España y Suiza sobre contratación de trabajadores españoles para su empleo en Suiza	

AÑO 1962

Convenio relativo a la protección de trabajadores contra las radiaciones ioni-

.....	178	698	.....	.....	.....	14	○	.....	.....
n y			.....	.....	.....			.....	.....
.....	179	698	.....	.....	.....	14	○	.....	.....
.....	180	698	.....	.....	.....	14	○	.....	.....
.....	181	704	.....	.....	.....	14	○	.....	.....
anda			.....	.....	.....			.....	.....
.....	182	708	.....	.....	.....	14	□	■	.....
.....	183	708	.....	.....	.....	14	□	■	.....
Inter-			.....	.....	.....			.....	.....
.....	184	708	.....	.....	.....	14	⊗	.....	.....
ala...	185	709	.....	.....	.....	14	□	■	.....
stable-			.....	.....	.....			.....	.....
.....	186	709	.....	.....	.....	14	⊙	.....	.....
a In-			.....	.....	.....			.....	.....
.....	187	710	.....	.....	.....	14	○	.....	●
.....	188	712	.....	.....	.....	14	□	■	.....
.....	189	713	.....	.....	.....	14	□	■	.....
.....	190	717	.....	.....	.....	14	□	■	.....
s para			.....	.....	.....			.....	.....
.....	191	698	.....	.....	.....	14	□	■	.....
oni-			.....	.....	.....			.....	.....

zantes .....	.....
Convenio relativo a la creación de una Organización Europea de Investigación Nuclear .....	.....
Texto del Convenio num. 116, por el que se revisan parcialmente los Convenios adoptados por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en sus treinta y dos primeras reuniones, a fin de uniformar las disposiciones relativas a la preparación, por parte del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, de la memoria sobre la aplicación de Convenios .....	.....
Convenio para la represión de la trata de personas .....	.....
Convenio General sobre Seguridad Social entre España y Portugal .....	.....
Protocolo Adicional número 4, que enmienda el Acuerdo Monetario Europeo de 5 de agosto de 1955 y el Protocolo de aplicación provisional de la misma fecha .....	.....
Convenio entre la Santa Sede y España sobre reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios de Ciencias no Eclesiásticas realizados en España en Universidades de la Iglesia .....	.....
Convenio Aduanero relativo a la importación temporal de material profesional...	.....
Convenio Aduanero relativo a las facilidades concedidas para la importación de mercancías destinadas a ser presentadas o utilizadas en exposiciones, ferias, congresos o manifestaciones similares .....	.....
Texto de la Convención sobre Canje Internacional de Publicaciones, aprobada en 3 de diciembre de 1958 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura .....	.....

...

....

os

l

is-

....

...

....

e

...

s,

-

...

l...

,

....

...

192	722				14	○		
193	723				14	⊙		
194	724				14	⊗	■	⊗
195	726				14	○		
196	726				14	□	■	
197	727				14	⊙		
198	731				14	◱		
199	733				14	○		
200	733				14	○		
201	734				14	⊗		

Acuerdo entre los Gobiernos de la República Francesa y del Estado español para el establecimiento de servicios nacionales yuxtapuestos de policía y aduanas en Irun (España) y La Perthus (Francia) y relativo a viajeros, capitales, equipajes y vehículos	
Convenio entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Francesa para la construcción de un nuevo puente internacional Irun-Hendaya	
Convenio entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Francesa para la construcción de un túnel transpirenaico de Bielsa a Aragnouet, y Protocolo anejo	
Texto del Convenio Internacional del Trigo, 1962	
Convenio General entre España y Colombia sobre Seguridad Social	
Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de Sede de Funcionarios del Consejo Oleícola Internacional	
Texto de la enmienda al apartado 3º del párrafo A) del artículo VI del Organismo Internacional de Energía Atómica	
Texto del Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Inter- nacional del Trabajo, adoptado por la Conferencia en su Cuadragésima sexta reunión en Ginebra en junio de 1962.	
Convenio Internacional sobre la seguridad de la vida humana en el mar	
Texto de los Convenios Internacionales relativos al transporte de mercancías (CIM) y de viajeros y equipajes por ferrocarril (CIV), Protocolo adicional y Acta final de revisión de los mismos	
Convenio entre el Estado español y la República Federal de Alemania sobre Regimen de prestaciones aplicadas a víctimas de la guerra	

...

...

...

...

...

...

mo

...




















...

...

l

...

...

202	735			14			
203	735			14			
204	735			14			
205	738			14			
206	740			14			
207	745			14			
208	745			14			
209	745			14			
210	745			14			
211	745			14			
212	745			14			

AÑO 1963

Convenio para la creación de un Centro Internacional de Altos Estudios

Agronómicos Mediterráneos y de sus Protocolos adicionales

Convenio multilateral sobre Asociación de Academias de la Lengua Española ...

Convenio entre la República del Paraguay y el Estado español sobre construcción, financiación y adquisición de barcos y un dique seco

Convenio sobre Seguridad Social entre España y los Países Bajos

Convenio entre España y Francia para evitar la doble imposición y establecer normas de asistencia administrativa recíproca en materia de impuestos sobre la renta y sobre las herencias

Acuerdo relativo al trabajo de las dotaciones de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera (A. E. T. R.)

Acuerdo Regional para la Zona Europea de Radiodifusión sobre frecuencias de Radiodifusión en las bandas métricas y decimétricas

Acuerdo entre Suiza y España relativo a los transportes internacionales por carretera

Convenio Internacional del Café, 1962

Convenio entre el Gobierno de España y el Gobierno de Noruega para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y el patrimonio....

Convenio entre España y Suecia para evitar la doble imposición y establecer normas de asistencia administrativa recíproca en materia de impuesto sobre las herencias

Convenio entre España y Suecia para evitar la doble imposición y establecer normas de asistencia administrativa recíproca en materia de impuestos

...	213	764	14	⊗	
...	214	765	14	⊙	
...	215	768	14	□	■
...	216	769	14	□	■
...	217	771	14	□	■
...	218	773	14	○	
...	219	774	14	⊙	
...	220	776	14	□	■
...	221	765	14	○	
...	222	788	14	□	■
...	223	788	14	□	■

sobre la renta y sobre el patrimonio	
Texto del Protocolo de Adhesión de España al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio	
Convenio Internacional del Aceite de Oliva, 1963	
Texto relativo a equipos especiales para el transporte de artículos alimenticios perecederos y a su utilización para los transportes internacionales de algunos de dichos artículos	
Convenio entre la República del Paraguay y el Estado español sobre construc- ción, financiación y adquisición de barcos, talleres y elementos para un dique seco	
Convenio Comercial entre el Gobierno del Estado español y el Gobierno de la República Argentina	
Convenio para la creación de una Organización Europea de Investigaciones Espaciales	
Convenio Aduanero A. T. A. para la admisión temporal de mercancías	
Convenio Internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 1954	
Convenio entre el Estado español y el Gran Ducado de Luxemburgo sobre Segu- ridad Social	
Tratado de prohibición de pruebas con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y bajo el agua	

AÑO 1964

Acuerdo entre el Gobierno español y el Consejo Federal Suizo para evitar la

..... 224 788

14



les

..... 225 790

14



..... 226 795

14



ios

..... 227 796

14



..... 228 796

14



a

..... 229 797

14



..... 230 798

14



..... 231 800

14



por

..... 232 804

14



gu-

..... 233 814

14



el

..... 234 819

14



a

doble imposición en las empresas de navegación aérea.....	
Texto del Protocolo al Convenio Internacional sobre Pesquerías del Atlántico Noroeste	
Copia autorizada del Decreto-ley número 3/1964, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Protocolo Financiero Hispano-Francés de 25 de noviembre 1963 en virtud del cual Francia concede a España un crédito de 750.000.000 de francos con destino a la importación de bienes de equipo franceses	
Tratado de Intercambio Cultural Hispano-Uruguayo	
Protocolo sobre la financiación de la Organización Europea de Investigaciones Espaciales durante los ocho primeros años de su existencia	
Convenio de doble nacionalidad entre España y la República del Ecuador.....	
Acuerdo sobre ayuda voluntaria para la ejecución del proyecto de conservación de los Templos de Abu-Simbel.....	
Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización Europea de Inves- tigación Espacial.....	
Convenio de doble nacionalidad entre España y Costa Rica	
Acuerdo entre el Gobierno español y el Gobierno Francés, relativo a la insta- lación de una Estación de Telemedida y Telemando de Satélites en las Islas Canarias	
Convenio Complementario al de París de 29 de julio de 1960, sobre responsa- bilidad civil en el campo de la energía nuclear	
Protocolo Adicional del Convenio acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear	
Convenio Aduanero relativo a la importación temporal de embalajes	

..

235

825

14



..

236

828

14



e

3

237

832

13



..

238

850

14



...

239

850

14



..

240

850

14



...

241

850

14



s-

...

242

850

14



...

243

851

14



...

244

851

14



...

245

853

14



a

....

246

853

14



....

247

853



























14



Convenio Cultural entre España y Guatemala	
Convenio Hispano-Austriaco de colocación y contratación de trabajadores en Austria	
Convenio entre el Estado español y la República de Austria sobre Seguridad Social	
Convenio modificando el de 29 de octubre de 1959 entre el Estado español y la República Federal de Alemania sobre Seguridad Social.....	
Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de España y el Gobierno del Canadá para utilización pacífica de la energía nuclear.....	
Convenio entre España y Portugal para regular el aprovechamiento hidroeléc- trico de los tramos internacionales del río Duero y de sus afluentes.....	
Convenio de Cooperación Social Hispano-Peruano.....	
Convenio sobre Seguridad Social Hispano-Peruano.....	
Acuerdo sobre Cooperación Técnica Hispano-Peruano.....	
Convenio de Cooperación Social entre los Gobiernos de España y de los Estados Unidos del Brasil.....	

AÑO 1965

Convenio entre la República del Paraguay y el Estado español sobre construc- ción de un dique seco y adquisición de elementos para el mismo.....	
Acuerdo Comercial y de Pagos entre España y la República de Colombia.....	
Convenio número 103, relativo a la protección de la maternidad(revisado), 1952..	
Texto de la Ratificación por España de las enmiendas a los artículos 23, 27 y	

..	248	853	14		
...	249	856	14		
...	250	856	14		
...	251	856	14		
á	252	858	14		
-	253	858	14		
...	254	860	14		
....	255	860	14		
....	256	860	14		
os	257	860	14		
...	258	868	14		
....	259	869	14		
52..	260	870	14		



61 de la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo con lo establecido en	
la Resolución 1991 B de la XVIII Asamblea	
Convenio de Emigración entre el Estado español y la República del Paraguay....	
Convenio sobre pesca entre España y diversas naciones europeas.....	
Acuerdo sobre el establecimiento de un Regimen Provisional para un Sistema	
Comercial Mundial de Telecomunicaciones por Satélites.....	
Texto del Convenio del Consejo Internacional para la Exploración del Mar.....	
Protocolo Adicional al Convenio entre España y la República Federal de Ale-	
mania, para la rehabilitación de Derechos de propiedad industrial de 8 de	
abril de 1958	
Protocolo para prorrogar el Convenio Internacional del Trigo de 1962.....	
Convenio entre España y Francia relativo a Oficinas de Controles Nacionales	
yuxtapuestas y de controles en ruta.....	
Texto de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes.....	
Acuerdo Cultural entre el Estado español y la República del Senegal.....	
Acuerdo de Cooperación Técnica y Asistencia Financiera entre España y la	
República Democrática del Congo.....	
Acuerdo entre el Gobierno de España y el Fondo Espacial de las Naciones	
Unidas sobre Asistencia del Fondo Especial.....	
Acuerdo entre España e Italia para modificar el artículo 3º del Convenio Cul-	
tural de 11 de agosto de 1955.....	
Actas del XV Congreso de Viena de la Unión Postal Internacional.....	

261 877

14



262 879

14



263 879

14



264 881

14



265 881

14



266 882

14



267 882

14



268 890

14



269 890

14



270 890

14



271 890

14



272 890

14



273 890

14



274 893

14



AÑO 1966

- Texto de la Ratificación de la Adhesión de España al CIME.....
- Protocolo Adicional al Convenio Complementario del Convenio de Paris de 29
de julio de 1960 sobre responsabilidad civil en el campo de la energía
nuclear.....
- Texto de la enmienda al Convenio de Cooperación entre el Gobierno de España
y el Gobierno de los Estados Unidos de América, relativo a los usos civiles
de la energía atómica
- Convenio Internacional de Comunicaciones.....
- Convenio de Cooperación Social Hispano-Argentino.....
- Convenio de Cooperación Social Hispano-Colombiano.....
- Convenio de Cooperación Social entre la República del Paraguay y el Estado
Español.....
- Convenio y Protocolo entre los Gobiernos de la República Francesa y el Estado
español, relativo a la construcción de dos puentes internacionales sobre
el Bidasoa, el uno entre Behobia y Behobie y el otro en las cercanías de
Biriattou.....
- Convenio de Cooperación Social entre España y El Salvador.....
- Texto de la Resolución aprobada por la Asamblea General para la reforma del
artículo 109 de la Carta de las Naciones Unidas.....
- Convenio Aduanero relativo al material destinado al bienestar de las gentes
del mar.....
- Convenio Complementario entre España y Suecia, modificando el Convenio

.....

29

.....

ña

viles

.....

.....

.....

.....

o

.....

tado

e

de

.....

.....

del

.....


























s

.....

275	904			14	○	■	●
276	904			14	○		
277	906			14	□	■	
278	908			14	○		
279	908			14	□	■	
280	908			14	□	■	
281	908			14	□	■	
282	908			14	□	■	
283	908			14	□	■	
284	917			14	⊗		
285	917			14	○		

- firmado en Madrid el 25 de abril de 1963, para evitar el doble impuesto y fijar normas de ayuda mutua respecto a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.....
- Convenio Cultural entre España y la República de Bolibia.....
- Convenio de Cooperación Social Hispano-Boliviano.....
- Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero.....
- Convenio de Cooperación Social entre España y Nicaragua.....
- Convenio de Cooperación Social Hispano-Costarricense.....
- Convenio de Sede, Privilegios e Inmunidades entre el Gobierno español y la Oficina de Educación Iberoamericana (OEI).....
- Convenio entre España y la Confederación Suiza para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.....
- Protocolo para prorrogar por un nuevo periodo el Convenio Internacional del Trigo de 1962.....
- Tratado de doble nacionalidad entre el Estado español y la República de Honduras.....
- Convenio entre el Estado español y la República Federal de Alemania sobre el Seguro de Desempleo.....
- Convenio entre el Estado español y la República Gabonesa relativo a la circulación e intercambios fronterizos entre Rio Muni y el Gabón.....
- Texto del Tercer Convenio Internacional sobre el Estano.....
- Convenio (num. 97), relativo a los trabajadores migrantes (revisado en 1949)...
- Protocolo del Convenio Internacional sobre Pesquerías del Atlántico del Noroeste, relativo a medidas de control.....

o

.....	286	917	14			
.....	287	917	14			
.....	288	917	14			
.....	289	917	14			
.....	290	924	14			
.....	291	924	14			
a						
.....	292	925	14			
i-						
.....	293	926	14			
el						
.....	294	926	14			
.....	295	931	14			
e el						
.....	296	931	14			
-						
.....	297	931	14			
.....	298	932	14			
49)...	299	933	14			
.....	300	933	14			

Protocolo del Convenio Internacional de Pesquerías del Atlántico del Noroeste relativo a la entrada en Vigo de propuestas adoptadas por la Comisión.....	
Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República de Tunicia.....	
Convenio de Seguridad Social Hispano-Argentino.....	
Convenio Cultural entre España y el Reino de Grecia.....	

AÑO 1967

Convenio entre la República Federal de Alemania y el Estado español, para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.....	
Acuerdo del Consejo de Ministros remitiendo el proyecto de ley de extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a doce millas, a efectos de pesca.	
Convenio entre la República de Austria y España para evitar la doble imposi- ción en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.....	
Convenio Europeo sobre Clasificación Internacional de Patentes de Invención y Anexo modificado	
Convenio Europeo sobre las formalidades prescritas para solicitudes de patentes	
Convenio Adicional al Convenio Internacional sobre transporte de viajeros y equipajes por eferrocarril (CIV), del 25 de febrero de 1961, referente a la responsabilidad de los ferrocarriles por muerte y heridas de viajeros...	
Convenio de Cooperación Social entre el Estado español y la República del Ecuador.....	

te

...

..

...

...

...

a.

-

.....

...

...

s...

.....

301	933		14	○	
302	941		14	□	■
303	941		14	□	■
304	941		14	□	■
305	947		14	□	■
306	948			△	
307	954		14	□	■
308	954		14	⊙	
309	954		14	⊙	
310	955		14	○	
311	958		14	□	■

(")

- Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en su reunión del día 30 de marzo de 1967 en el sentido de interesar a las Cortes que informen sobre la Conveniencia de retirar las Reservas formuladas al Convenio aduanero sobre el Cuaderno A. T. A., que firmado el 4 de julio de 1962, fue ratificado el 6 de abril de 1964
- Convenio cultural entre España y la República Árabe Unida.....
- Convenio relativo a igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.....
- Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso.....
- Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.....
- Convenio relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas.....
- Convenio relativo al alojamiento a bordo de los barcos pesqueros.....
- Convenio de Cooperación Social entre España y la República de Panamá.....
- Convenio de Cooperación Social Hispano-Dominicano.....
- Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud.....
- Protocolo para la prórroga del Convenio Internacional del Aceite de Oliva de 1963.....
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.....

AÑO 1968

- Convenio entre España e Italia sobre Seguridad Social.....
- Convenio Internacional sobre Líneas de Carga, 1966.....

o

... 312 964

.. 313 965

.. 314 967

... 315 967

.. 316 967

... 317 967

.. 318 972

.. 319 973

... 320 973

la-

... 321 977

... 322 977

... 323 978

.... 324 990

... 325 990

(")



- Convenio de Cooperación Social entre los Gobiernos de España y Guatemala....
- Convenio de revisión del Convenio entre España y Bélgica sobre Seguridad Social, firmado en Bruselas el 28 de noviembre de 1956
- Convenio entre España y la República de Panamá sobre transporte aereo.....
- Convenio entre España y la República de Finlandia para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.....
- Protocolo de Ginebra de 1967, relativo a la VI Conferencia de Negociaciones Comerciales del GATT y lista aneja al mismo.....
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.....
- Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio.....
- Convenio de doble nacionalidad entre España y la República Dominicana.....
- Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes.....
- Convenio sobre turismo entre el Gobierno español y el Gobierno de la República Peruana.....
- Convenio Cultural entre España y Chile.....
- Acuerdo Internacional sobre el procedimiento aplicado para el establecimiento de las Tarifas de los Servicios Aereos Regulares.....
- Convenio Internacional sobre transporte de cadáveres.....
- Convenio entre España y Portugal para regular el uso y aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tago, Guadiana y Chanza y sus afluentes.....

a....

326

993

14



.....

327

993

14



.....

328

990

14



osi-

.....

329

999

14



s

.....

330

1000

14



(j(^)

(")

ri-

.....

331

1003

14



.....

332

1003

14



.....

333

1012

14



s

.....

334

1012

14



úbli-

.....

335

1012

14



.....

336

1012

14



iento

.....

337

1013

14



.....

338

1013

14



jo,

.....

339


























1016

14



Convenio entre España y Portugal para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta.....	
Acuerdo de Cooperación sobre la utilización de la energía atómica para fines pacíficos entre España y Brasil.....	
Convenio Internacional sobre el Comercio del Trigo.....	
Convenio 127 relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador.....	
Convenio Internacional para la Conservación del Atún en el Atlántico.....	
Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual....	
Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Técnica entre España y la República Argelina Democrática y Popular.....	
Convenio sobre turismo entre el Gobierno español y el Gobierno de la República de El Salvador.....	
Segundo Convenio para modificar el Convenio sobre Seguridad Social de 29 de octubre de 1959 vigente entre el Estado español y la República Federal de Alemania y el Acuerdo Complementario del Convenio sobre Seguridad Social de la misma fecha.....	
Convenio entre España y la República del Senegal relativo a salvamento de aeronaves en las áreas de Canarias y Dakar.....	
Convenio entre España y la República del Senegal sobre Transportes Aéreos...	
Convenio de Cooperación Cultural entre España y Túnez.....	
Tratado de Navegación entre el Estado español y la República de Alemania y Protocolo anejo.....	
Protocolo relativo al texto trilingüe del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944).....	

ia
.....
es
.....
da
.....
l....
.....
úbli-
.....
de
l
dad
.....
.....
os...
.....
a y
.....
er-
.....

340	1015								
341	1016								
342	1022								
343	1023								
344	1023								
345	1024								x
346	1025								
347	1025								
348	1025								
349	1025								
350	1025								
351	1025								
352	1026								
353	1029								

Convenio Internacional del Café.....	
Convenio relativo a la Organización Hidrográfica Internacional.....	
Convenio entre los Gobiernos del Estado español y de la República Francesa, relativo a la construcción de la carretera que unirá el Valle del Roncal con Aretta, por el puerto de la Peña de San Martín.....	
Convenio de Cooperación Técnica en materia de Turismo entre el Gobierno español y el Gobierno del Líbrano.....	

AÑO 1969

Acta Adicional del Arreglo de La Haya relativo al depósito internacional de dibujos o modelos industriales, de 6 de noviembre de 1925; revisado en Londrés el 2 de junio de 1934.....	
Convención de Berna para la reproducción de obras literarias y artísticas.....	
Acuerdo Comercial a largo plazo y de Cooperación Económica entre los Go- biernos de España y de la República Árabe Unida.....	
Tratado entre España y el Reino de Marruecos sobre retrocesión de Ifni.....	
Convenio sobre pesca entre el Estado español y el Reino de Marruecos.....	
Convenio Internacional sobre transporte de cadáveres (Aplazamiento en la tramitación del C....).....	
Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Técnica entre la República Francesa y España.....	
Convenio sobre infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de aero- naves.....	

354 1034



355 1034



356 1034



357 1034



358 1036

14



359 1037

14



360 1038

14



361 1041 10 m, 2

14 II



(")

362 1041

14/II



363 1042



(")

364 1045

14



365 1049


































14



Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.....	
Convenio de Cooperación Científica y Técnica entre España y la República Italiana.....	
Convenio relativo a la Aceptación por España de la enmienda al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional adoptado por la Junta de Gobernadores del mismo.....	
Convenio entre los Gobiernos del Estado español, y de la República francesa relativo a la asistencia judicial en materia penal.....	
Convenio de Préstamo de cinco millones de dólares USA que otorga el Gobierno de España al Gobierno de la República de Bolivia.....	
Convenio entre los Gobiernos del Estado español y de la República francesa relativo al servicio militar de los doble-nacionales hispano-franceses.....	
Canje de Notas anejo al Convenio de Cooperación Cultural, Científico y Técnica entre España y la República Francesa.....	
Convenio de Nacionalidad entre España y la República Argentina.....	
Convênio entre España y la República Dominicana sobre Transporte Aereo.....	
Acuerdo entre el Gobierno de España, las Naciones Unidas y sus Agencias Especializadas para el desarrollo industrial.....	
Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.....	
Convenio entre España y el Gran Ducado de Luxemburgo sobre Seguridad Social.	
Convenio Básico de Asistencia Técnica entre España y la República de Chile....	
Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Asistencia Técnica entre España y la República de Chile.....	

...	366	1049	14	○		
...	367	1051	14	□	■	
sti-						
a-						
....	368	1051	14	⊗		*
...	369	1053	14	□	■	
no						
....	370	1053	14	□	■	
e-						
....	371	1058	14			
ica						
...	372	1053	14/II	□	■	
....	373	1054	14	□	■	
....	374	1054	14	□	■	
s-						
....	375	1054	14	⊙		
...	376	1054	14	○		
cial.	377	1059	14	□	■	
....	378	1060	14	□	■	
....	379	1060	14	□	■	

Convenio de Seguridad Social entre España y Portugal.....	
Convenio de Cooperación Social Hispano-Chileno.....	
Convenio entre España y la República Democrática del Congo sobre Transpor- te Aereo.....	
Convenio Cultural entre España y la República de Haití.....	
Convenio Hispano-Francés sobre reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales y arbitrales y actas auténticas en materia civil y mercantil.....	
Acuerdo del Gobierno de España y el Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos del Mediterráneo, relativo a la Asociación del Centro de Investigación y Desarrollo Agrario del Ebro y del Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos del Mediterráneo.	
Protocolo para prorrogar nuevamente el Convenio Internacional del Aceite de Oliva, 1963.....	
Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, que se detallan en el Índice de este número (Nº 1067 del B. O. C. E.)	
-- Convenio nº 120 sobre higiene en el Comercio y en las oficinas.....	
-- Convenio nº 122 sobre política de empleo.....	
-- Convenio nº 113 sobre la consulta y la colaboración entre las autorida- des públicas y trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional.....	
-- Recomendación nº 114 sobre la protección de los trabajadores.....	
-- Recomendación nº 115 sobre la vivienda de los trabajadores.....	
-- Recomendación nº 116 sobre la reducción de la duración del trabajo.....	
-- Recomendación nº 117 sobre la formación profesional.....	

.....	380	1063	14			
.....	381	1063	14			
por-	382	1063	14			
.....	383	1063	14			
s	384	1063	14			
ios e l	385	1066	14			
.....	386	1066	14			
del . C. E.)	387	1067	14			
.....	388	1067	"			
.....	389	1069	"			
ida- en	390	1067	"			
.....	391	1067	"			
.....	3	1067	"			
o.....	393	1067	"			
.....	394	1067	"			

- Recomendación nº 118 sobre protección de la maquinaria.....
- Recomendación nº 119 sobre la terminación de la relación de trabajo
por iniciación del empleador.....
- Recomendación nº 120 sobre la higiene en el comercio y en las oficinas.
- Recomendación nº 121 sobre prestaciones en caso de accidentes del
trabajo y enfermedades profesionales
- Recomendación nº 122 sobre la política del empleo.....
- Recomendación nº 112 sobre los servicios de medicina del trabajo en
los lugares de empleo.....
- Convenio de 1936 para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas (Socie-
dad de Naciones), Protocolo y Acta final.....
- Convenio entre España y Portugal para la construcción de las obras de mejora
de la barra de Guadiana.....
- Convenio de Cooperación entre Guinea Ecuatorial y España.....
- Convenio de Cooperación Técnica en materia de Turismo entre los Gobiernos
de España y Uruguay.....
- Acuerdo entre los Gobiernos de España y Francia sobre prestaciones del
Seguro de Enfermedad de los trabajadores de temporada españoles em-
pleados en la agricultura

AÑO 1970

- Acuerdo entre el Gobierno del Estado español y el Gobierno de la República
Federal de Alemania sobre el reembolso de gastos por prestaciones en
especial concedidos por los Organismos españoles a las familias de los

..... 395 1067

ajo

..... 396 1067

icinas. 397 1067

el

..... 398 1067

..... 399 1067

en

..... 400 1067

ocie-

..... 401 1074

ejora

..... 402 1074

..... 403 1078

rnos

..... 404 1078

-

..... 405 1078

ca

en

los

14



"



"



"



"



"



14



14



14



14



asegurados por las Cajas de Enfermedad alemanas y a los beneficiarios de pensiones alemanas residentes en el territorio del Estado español.....	
Convenio entre España y la República de Austria sobre Seguridad Social.....	
Convenio de Seguridad Social entre España y Suiza.....	
Convenio Básico de Cooperación Técnica entre el Estado español y la República de Guinea Ecuatorial.....	
Acuerdo de Cooperación sobre utilización de energía atómica para fines pacífi- cos entre España y Perú.....	
Convenio entre el Estado español y la República Federal Alemana para la asis- tencia mutua entre las Administraciones de Aduanas respectivas.....	
Convenio de Seguridad Social entre los Gobiernos de España y la República Federativa del Brasil y Acuerdo Administrativo para su aplicación.....	
Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno español y la República Árabe Unida.....	
Convenio Aduanero sobre la importación temporal de material científico.....	
Acuerdo entre los Gobiernos de España y Polonia para el establecimiento de Representaciones Consulares y Comerciales.....	
Acuerdo entre el Gobierno de España y el de la República Popular de Hungría para el establecimiento de Representaciones Consulares y Comerciales en Budapest y Madrid.....	
Acuerdo entre el Estado español y el de la República Socialista de Rumania sobre la creación de Representaciones Consulares y Comerciales entre los dos países.....	
Convenio entre España y Portugal de pesca marítima y de Cooperación en materia pesquera.....	

...	406	1085	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
....	407	1085	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	408	1086	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ica					
....	409	1086	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
'fi-					
...	410	1088	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
is-					
...	411	1088	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
...	412	1091	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
....	413	1093	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
....	414	1095	14	<input type="radio"/>	
....	415	1097	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ía					
....	416	1097	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
los					
....	417	1097	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
....	418	1099	14	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

- Convenio entre España y Portugal para la construcción de un puente internacional sobre el río Guadiana.....
- Protocolo Adicional facultativo al Convenio Internacional de Telecomunicaciones (Montreux, 1965).....
- Acuerdo por el que se crea la Conferencia Europea de Biología Molecular.....
- Protocolo al Convenio Internacional de Pesquerías del Atlántico Noroeste (INCAF) relativo a los países miembros de Panel y a medidas de regulación
- Convenio de Préstamo de 10 millones de dólares USA que otorga el Gobierno español al Gobierno de la República de Filipinas.....
- Tratado de Establecimiento entre el Estado español y la República Federal de Alemania y Protocolo anejo.....
- Convenio de Paris para la Protección de la Propiedad Industrial.....
- Convenio Básico entre el Gobierno del Estado español y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre Cooperación en la investigación científica y en el desarrollo tecnológico.....
- Acta de Lisboa sobre revisión del Convenio de Paris para la protección de la propiedad industrial de 20 de marzo de 1883, revisado en Bruselas el 14 de diciembre de 1900, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1924 y en Lisboa el 31 de octubre de 1958.
- Ratificación de la revisión de Lisboa de 31 de octubre de 1958 al arreglo de Madrid relativo a la represión de las indicaciones de procedencia falsa o engañosa de 14 de abril de 1891, revisado en Washington el 2 de junio de 1911, en La Haya el 6 de noviembre de 1925, en Londres el 2 de junio de 1934 y en Lisboa el 31 de octubre de 1958.....

er-

419

1099

14



.....

ica-

420

1100

14



.....

lar.....

421

1100

14



te

gulación.

422

1101

14



ierno

423

1101

14



.....

eral

424

1101

14



.....

425

1102

14



.....

la

ión

426

1102

14



.....

de la

el 14

ondres

427

1103

14



o de

alsa

nio

junio

428

1103

14



.....

Acuerdo entre España y la Comunidad Económica Europea.....	
Convenio Cultural entre España y Portugal.....	
Convenio General sobre Cooperación Científica y Técnica entre el Estado español y la República de Portugal.....	
Decreto-ley nº 9/1970, de 16 de julio, sobre autorización al Gobierno español para concertar un Préstamo con la República Federal Alemana, con des- tino a la financiación parcial del trasvase Tajo-Segura y obras hidráulicas complementarias en la zona del Segura.....	
Acuerdo Adicional al Convenio General sobre Seguridad Social entre España y Portugal de 11 de junio de 1969.....	
Convenio para facilitar el Tráfico Marítimo Internacional.....	
Convenio sobre el valor en aduana de las mercancías y Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera de 7 de junio de 1967, relativa a la modificación de dicho Convenio.....	
Arreglo entre los Gobiernos de España y Bulgaria para el establecimiento de Representaciones Consulares y Comerciales en ambos países.....	
Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura.....	
Acuerdo entre el Estado español y la República Federal de Alemania sobre la protección de indicaciones de procedencia, denominaciones de origen y otras denominaciones geográficas.....	
Acuerdo Europeo para la protección de las emisiones de televisión.....	

.....	429	1107	10	14/II	⊙		(*)
.....	430	1109		14	□	■	
.....	431	1110		14	□	■	
ñol							
es-							
icas							
.....	432	1113	13		□	★	
a							
.....	433	1115		14	□	■	
.....	434	1115		14	○		
.....	435	1115		14	⊗		
de							
.....	436	1115		14	□	■	
.....	437	1117		14	⊗	■	⊗
en							
.....	438	1124		14	□	■	
.....	439	1126		14	⊙		


























Convenio de la O. I. T. (número 44), por el que se garantizan indemniza-	
ciones o subsidios a los desempleados involuntarios.....	
Convenio de la O. I. T. (número 53), relativo al mínimo de capacidad profesio-	
nal de los capitanes y oficiales de la marina mercante.....	
Convenio de la O. I. T. (número 58) por el que se fija la edad mínima de admi-	
sion de los niños en el trabajo marítimo (revisado en 1936).....	
Convenio de la O. I. T. (número 59) por el que se fija la edad de admisión de	
los niños a los trabajos indus triales (revisado en 1937) (fecha de entrada	
en vigor el 21 de febrero de 1941).....	
Convenio de la O. I. T. (número 60) relativo a la edad de admisión de los niños	
a los trabajos no industriales (revisado en 1937) (fecha de entrada en	
vigor: 29 de diciembre de 1950).....	
Convenio de la O. I. T. (número 69) relativo al certificado de aptitud de cocine-	
ros de buques.....	
Convenio de la O. I. T. (número 79) relativo a la limitación del trabajo noctur-	
no de los menores en trabajos no industriales.....	
Convenio de la O. I. T. (número 101) relativo a las vacaciones pagadas en la	
agricultura.....	
Convenio de la O. I. T. (número 74) relativo al certificado de marinero pre-	
ferente.....	
Tratado de extradición entre España y los Estados Unidos de América.....	
Decreto-ley nº 17/1970, por el que España concurre al aumento de los re-	
cursos del Fondo Monetario Internacional.....	

.....	440	1127			14	⊗	■	☼
esio-								
.....	441	1127			14	⊗	■	☼
dmi-								
.....	442	1127			14	⊗	■	☼
de								
rada								
.....	443	1127			14	⊗	■	☼
ños								
.....	444	1127			14	⊗	■	☼
cine-								
.....	445	1127			14	⊗	■	☼
tur-								
.....	446	1127			14	⊗	■	☼
la								
.....	447	1127			14	⊗	■	☼
e-								
.....	448	1127			14	⊗	■	☼
.....	449	1129	-	-	-	□		
-								
.....	450	1129			13	⊗	★	

(*)

AÑO 1971

- Convenio Cultural entre España y el Pakistan.....
- Arreglo para el establecimiento de una Representación Consular y Comercial
de España en Praga y de una Representación Consular y Comercial de
la República Socialista Checoslovaca en Madrid.....
- Convenio de la O. I. T. (número 52) relativo a las vacaciones anuales pagadas..
- Convenio de la O. I. T. (número 63) relativo a las estadísticas de salarios y
horas de trabajo en las industrias principales mineras y manufactureras,
en la edificación y la construcción y en la agricultura.....
- Convenio de la O. I. T. (número 91) relativo a las vacaciones pagadas de la
gente del mar (revisado en 1941).....
- Convenio de la O. I. T. (número 94) relativo a las cláusulas de trabajo en los
contratos celebrados por las autoridades públicas.....
- Convenio de la O. I. T. (número 96) relativo a las agencias retribuidas de
colocación (revisado en 1949).....
- Copia del Acta de la sesión en la que el Parlamento Europeo adopta la Resolu-
ción sobre el Acuerdo entre España y la Comunidad Económica Europea...
- Convenio de la O. I. T. (número 130) relativo a la asistencia médica y a las
prestaciones monetarias de enfermedad.....
- Recomendación de la O. I. T. (número 132) sobre el mejoramiento de las con-
diciones de vida y de trabajo de los arrendatarios, aparceros y cate-
gorías similares de trabajadores agrícolas.....
- Recomendación de la O. I. T. (número 133), sobre la inspección del trabajo
en la agricultura.....

.....	451	1132			14			
omercial								
ial de	452	1133			14			
.....	453	1136			14			
pagadas..								
rios y	454	1136			14			
ctureras,								
.....	455	1136			14			
de la								
.....	456	1136			14			
o en los								
.....	457	1137			14			
s de								
.....	458	1139	-	-	-			★
a Resolu-								
uropea...								
a las	459	1140			14			
.....								
las con-	460	1140			14			★
catego-								
.....	461	1140			14			★
rabajo								
.....								

(*)

Recomendación de la O. I. T. (número 134) sobre la asistencia médica y las prestaciones monetarias por enfermedad.....	
Convenio de Adhesión relativo a las Exposiciones Internacionales firmado en Paris el 22 de noviembre de 1928 y modificado el 10 de mayo de 1946.....	
Convenio de la O. I. T. (número 92) relativo al alojamiento de la tripulación a bordo.....	
Convenio de la O. I. T. (número 73) relativo al examen médico de la gente del mar.....	
Convenio de la O. I. T. (número 108) relativo a salarios, horario de trabajo a bordo y dotación.....	
Convenio de la O. I. T. (número 68) relativo a la alimentación y al servicio de fonda a bordo de los buques.....	
Recomendación de la O. I. T. (número 131) sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.....	
Recomendación de la O. I. T. (número 130) sobre examen de reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución.....	
Recomendación de la O. I. T. (número 129) sobre las comunicaciones entre la dirección y los trabajadores dentro de la empresa.....	
Recomendación de la O. I. T. (número 128) sobre el peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador.....	
Decreto-ley número 6/1971, de 1 de abril, por el que se adecua la actuación de la Comisión Mixta de Competencias al Convenio de Amistad y Cooperación de 6 de agosto de 1970, entre España y los Estados Unidos de América	
Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Interna-	

s

.....

46.....

'n

.....

del

.....

o

.....

o de

.....

,

.....

s

.....

e la

.....

rga
































.....

ión

pera-

mérica

na-



























462	1140		14			
463	1144		14			
464	1144		14			
465	1144		14			
466	1144		14			
467	1144		14			
468	1144		14			
469	1144		14			
470	1144		14			
471	1144		14			
472	1145	13				

(")

nal, firmado en Nueva York el 12 de marzo de 1971	
Decreto-ley nº 7/1971, de 13 de mayo, por el que se autoriza al Ministro de	
Asuntos Exteriores para firmar en nombre del Gobierno español un Con-	
venio de Estado a Estado con el Irak	
Convenio de Sede entre el Estado español y la Comisión Internacional para la	
Conservación del Atún Atlántico.....	
Acuerdos Comerciales y de Cooperación Económica, Anexos, Protocolo y Acuer-	
do de Préstamo, entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República	
Arabe Unida.....	
Convenio de Cooperación Técnica en materia de turismo entre el Gobierno de la	
República Dominicana y el Gobierno español.....	
Cuarto Convenio de Cooperación Internacional del Estano.....	
Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques, 1969.....	
Convenio de Sede, Privilegios e Inmunidades entre el Gobierno español y la Orga-	
nización Iberoamericana de Seguridad Social (O. I. S. S.).....	
Acuerdo entre el Gobierno del Estado español y el Gobierno de la República de	
Portugal sobre cooperación en la utilización de la energía nuclear para	
finés pacíficos.....	
Convenio de la O. I. T. (número 55), relativo a las obligaciones del armador en	
caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente de mar.....	
Convenio de la O. I. T. (número 119) relativo a la protección de la maquinaria.....	
Convenio de la O. I. T. (número 124) relativo al examen médico de aptitud de los	
menores para el empleo en trabajos subterráneos en las minas.....	
Convenio de la O. I. T. (número 131), relativo a la fijación de salarios mínimos	

.....	473	1148			14	⊗		
e								
on-								
.....	474	1148		13		□	★	
a								
.....	475	1149			14			
cuer-								
ública								
.....	476	1149			14	□	■	
de la								
.....	477	1153			14	□	■	
.....	478	1153			14	○		
.....	479	1154			14	○		
Orga-								
.....	480	1156			14	◻		
de								
ra								
.....	481	1160			14	□	■	
r en								
.....	482	1160			14	⊗	■	⊗
ria.....	483	1160			14	⊗	■	⊗
e los								
.....	484	1160			14	⊗	■	⊗
mos								

con especial referencia a los países subdesarrollados.....	
Acuerdo entre España y Portugal sobre protección de indicaciones de proceden-	
cia, denominaciones de origen y denominaciones de ciertos productos.....	
Convenio de la O. I. T. (número 56) relativo al seguro de enfermedad de la	
gente de mar.....	
Convenio de la O. I. T. (número 132) relativo a las vacaciones anuales pagadas	
(revisado en 1970).....	
Convenio Europeo sobre Arbitraje en Comercio Exterior.....	
Convenio sobre servicios internacionales regulares de transporte aéreo entre	
el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de España.....	
Convenio Cultural entre el Estado español y la República Árabe Siria.....	
Convenio de Cooperación Técnica entre el Gobierno español y el Gobierno del	
Paraguay	
Convenio de la O. I. T. (número 134) relativo a la prevención de los accidentes	
de trabajo de la gente de mar.....	
Convenio de la O. I. T. (número 46) por el que se limitan las horas de trabajo en	
las minas de carbón (revisado en 1936).....	
Convenio de Cooperación Económica entre el Estado español y la República del	
Paraguay.....	
Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (O. I. T.), núme-	
ros 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 142, relativos respectivamente, a la	
fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías	
de desarrollo, a los programas especiales de empleo y de formación para	
los jóvenes, con miras al desarrollo; a la formación profesional de la gente	

.....	485	1160	14			
ceden-	486	1161	14			
S.....						
a	487	1161	14			
.....						
adas	488	1161	14			
.....						
.....	489	1161	14			
entre						
.....	490	1161	14			
.....	491	1161	14			
o del						
.....	492	1161	14			
entes						
.....	493	1161	14			
bajo en						
.....	494	1161	14			
'ca del						
.....	495	1162	14			
núme-						
la						
vias						
n para						
la gente						

del mar; al bienestar de la gente del mar en puerto y en el mar; a los problemas de empleo que plantea la evolución técnica a bordo; al aire acondicionado en el alojamiento de la tripulación y en otros espacios a bordo; y a la prevención de accidentes del trabajo de la gente del mar.....	
Convenio Internacional del Trigo, 1971.....	
Acuerdo sobre transporte internacional de mercancías perecederas y sobre vehículos especiales utilizados en estos transportes (A. T. P.).....	
Convenio General Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de España y de la República Federativa del Brasil.....	
Convenio de Cooperación Técnica en materia de turismo entre el Gobierno de España y el Gobierno de El Ecuador.....	
Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de España y El Ecuador.....	
Estatutos de la Organización Mundial del Turismo.....	
Convenio y Protocolo entre España y los Países Bajos para evitar la doble imposición en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio.....	
Addendum al Convenio de la O. I. T. (número 132) relativo a las vacaciones anuales pagadas (revisado en 1970).....	

AÑO 1972

Convenio de Cooperación Cultural entre los Gobiernos de España y de la República de Costa Rica.....	
Protocolo y Convenio para las comunicaciones aéreas entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Popular de Bulgaria.....	

e

a

re

España

o de

El

e im-

io.....

s anua-

de

496	1162	-	-	-	-	⚙	★
497	1174		12			○	
498	1175	10	12		14/II	○	
499	1175	10	12		14/II	□	■
500	1175	10	12		14/II	□	■
501	1175	10	12		14/II	□	■
502	1175	10	12		14/II	⊗	
503	1175	10	12		14/II	□	■
504	1175	-	-	-	-	⊗	■
505	1176	10	12		14/II	□	■
506	1176	10	12		14/II	□	■

(")

(") 602

Convenio Cultural entre el Gobierno español y el Gobierno del Reino

Hachemita de Jordania.....

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.....

Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno español
y el Gobierno de la República peruana.....

Convenio de Cooperación Técnica en materia de turismo entre el Gobierno de
España y de la República de Filipinas.....

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.....

Protocolo relativo a una enmienda al artículo 56 del Convenio sobre Aviación
Civil Internacional.....

Convenio para el reconocimiento recíproco de punzones de pruebas de armas
de fuego portátiles.....

Convenio europeo acerca de la información sobre Derecho extranjero.....

Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de acci-
dentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos....

Convenio de Cooperación Cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno
de la República Argentina.....

Convenio sobre Intercambio Cultural entre Perú y España.....

Convenio de Cooperación Técnica entre Costa Rica y España.....

Acuerdo Regional para la Zona Africana de Radiodifusión en ondas hectométricas y kilométricas, firmado en Ginebra el 8 de octubre de 1966, y Protocolo final, manteniendo la reserva establecida por la Delegación española que figura en el Capítulo V de dicho Protocolo.....

Acuerdo intergubernamental y Acuerdo operativo relativos a la Organización In-

ternacional de Telecomunicaciones por Satélite INTELSAT.....	
Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (A. D. R.).....	
Acuerdo entre los Gobiernos del Estado español, de la República Francesa, de la República Federal de Alemania y del Reino de los Países Bajos, relativo a la realización del Airbus A-300B.....	
Actos de la Unión Postal Universal (U. P. U.).....	
Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (O. I. T.), núme- ros 141, 143 y 144, relativos, respectivamente, a la lucha contra ruidos nocivos en el alojamiento de la tripulación y lugares de trabajo a bordo; a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa; y a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno.....	
Tratado entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Dinamarca, relativo a la ejecución de sentencias penales.....	
Tratado entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Dinamarca para la represión de las infracciones de circulación vial.....	
Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.....	
Convenio Aduanero relativo a la importación temporal de material pedagógico...	
Convenio Hispano-Hondureño de Cooperación Social.....	
Acuerdo de Asistencia Técnica complementario del Convenio Hispano-Hondureño de Cooperación Social.....	
Convenio para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves.....	

.....
s por

.....
a, de
elativo

.....
.....
núme-

os
do; a
de
de

.....
a,

.....
a

.....
e

.....
gico...

.....
dureño

.....
rtidos

.....

520	1183	10	12	14/II	○		
521	1183	10	12	14/II	●		
522	1186	10	12	14/II	◻		
523	1189	10	12	14/II	○		
524	1189	-	-	-	⚙	★	
525	1190	10	12	14/II	◻	■	
526	1190	10	12	14/II	◻	■	
527	1192	10	12	14/II	○		
528	1192	10	12	14/II	○		
529	1192	10	12	14/II	◻	■	
530	1192	10	12	14/II	◻	■	
531	1195	10	12	14/II	○		

(-)

III.- D I C T A M E N E S D E L C O N S E J O
D E E S T A D O

DICTAMEN Nº 37.068 EMITIDO POR LA
COMISION PERMANENTE DEL CONSEJO
DE ESTADO EL 3 DE JULIO DE 1970.

SEÑORES:

Bau, Presidente.
 Jordana de Pozas.
 Conde de Casa Rojas.
 Marqués de Valdeiglesias.
 Suñer.
 Basanta.
 Coronel.
 Rovira.
 Martín-Artajo, Secretario General.

Excmo. Señor:

La Comisión Permanente del
 Consejo de Estado, en sesión
 celebrada el día 3 de julio de
 1970, con asistencia de los
 señores que al margen se ex-
 presan, ha emitido, por ma-

yoría, el siguiente dictamen, con el voto en contra del Consejero Sr.

Rovira y Burgada, quien formula voto particular que se copia a continuación del presente dictamen.

"El Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al régimen formal de la adhesión a los Convenios Internacionales que le fué remitido para su consulta, en virtud de la Orden de V. E. de 11 de mayo de 1970, completado por otra fecha de 6 de junio.

Resulta de antecedentes:

1º Que a la Administración activa se le plantea la duda de si, a pesar de que solamente se exige para las adhesiones la autorización del Gobierno a tenor del artículo 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, serían de aplicar las exigencias del art. 14 de la Ley Constitutiva de Cortes, en razón de que la materia sobre la que versan los convenios objeto de la adhesión afecta a las reservas de los arts. 10 y 12 del mencionado texto fundamental.

2º Acompaña a la Orden de remisión una nota de la Asesoría Jurídica Internacional en la que se propone que la adhesión debe estar en el orden interino, sujeta a los mismos requisitos de la ratificación, es decir, a dictamen de las Cortes en los supuestos de los arts. 14, 10 y 12 de su Ley constitutiva y la emisión por la Jefatura del Estado de un Instrumento redactado "según el modelo de las ratificaciones". La proposición de la Asesoría Jurídica Internacional se basa en tres argumentos: 1º, que la plena eficacia obligatoria de la adhesión la hace materialmente equivalente a la firma seguida de ratificación por lo que formalmente debe tramitarse de la misma manera que ésta. 2º, Puesto que el art. 14 de la Ley de Cortes exige que éstas sean oídas cuando haya de ratificarse tratados relativos a materias de su competencia, de acuerdo a los artículos 10 y 12, "en lo que concierne a los tratados habrá de considerarse que si su contenido está formulado por alguna disposición que, de plasmarse en una fuente interna de derecho debiera revestir forma de Ley, deberán ser oídas las Cortes para su ratificación o adhesión". En tercer y último lugar, considera la Asesoría que el ejercicio de la facultad legislativa fue concedido al Jefe del Estado por las Leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 y el artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado señala, entre las competencias del mismo, la de sancionar y promulgar las leyes... " por analogía puede afirmarse que la facultad de obligarse España por un tratado y en disponer que dicho tratado sea cumplido en España, será competencia del Jefe del Estado, siempre que sus disposiciones fueran objeto de una Ley o de una

fuente jurídica interna". (sic)

3. La Abogacía del Estado por su parte estima que "cualquiera que sea la forma en que se haya realizado la adhesión a los convenios anteriores, deberá respecto de estos, cuando no ha habido una auténtica ratificación debidamente promulgada, partir de la aprobación que, al parecer, existe ya dada por las Cortes Españolas para publicar un texto en la forma habitual de ratificación, sin perjuicio de mencionar en ella que se ratifica el texto al cual se ha prestado la adhesión por parte del Gobierno Español" (sic). Sin embargo, lo más interesante de dicha nota es que introduce en el expediente referencia a la causa inmediata del planteamiento del problema consultado: la eficacia interna de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares de Viena de 1961 y 1963 a los que España ha dado su adhesión, y que, por lo tanto, no han sido objeto de una ratificación formal.

Y en este estado V.E. remitió el expediente a este Consejo.

El tema consultado es, por lo tanto, el de la regulación de la adhesión en el ordenamiento español con vistas a la eficacia de los Convenios en que España llega a ser parte mediante este procedimiento.

Para su estudio el Consejo estima preciso examinar tres cuestiones

diferentes: En primer lugar, la articulación de los ordenamientos internacional e interno en cuanto a la celebración de tratados, dentro de una perspectiva histórica comparada en la cual el derecho positivo español puede comprenderse con mayor precisión (I). En segundo término, se examinará el sistema español y la práctica del mismo con especial referencia a la adhesión así como los problemas resultantes que parecen motivar la consulta (II). En tercero y último lugar, se consideran las eventuales soluciones al problema consultado y se argumentan las conclusiones propuestas por el Consejo (III).

I. - Dualidad y articulación de los órdenes internacional e interno.

1. Este Alto Cuerpo considera preciso señalar ante todo que el examen del vigente Derecho Internacional ha de atender a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre esta materia el 22 de mayo de 1969 --desde ahora llamada en este Dictamen la Convención. Ciertamente España, aun habiendo participado en los dos períodos de sesiones en los años 1968 y 1969 no es todavía parte de dicha Convención, por no haberla firmado en el plazo abierto para ello, por el artículo 81 y que finalizó en 30 de abril del año en curso: pero todo hace suponer que se adhirirá a la misma al amparo de la cláusula del artículo 83, como ha ocurrido en la mayoría de los recientes Convenios multilaterales celebrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Sin embargo, aun no siendo España parte en la mencionada Convención, se codifica en ella las reglas de Derecho Internacional general, actualmente vigentes y, por lo tanto, sus normas tienen carácter obligatorio en el orden internacional para todos los Estados.

Por otra parte, son muy dignos de consideración los trabajos preparatorios de la Comisión de Derecho Internacional sobre esta cuestión, así como los materiales reunidos y elaborados por la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, en cuanto se exponen, tanto la situación de la práctica internacional relativa a la celebración de Tratados, como las reglas generales que rigen la misma.

Es cuestión sumamente debatida por la doctrina del Derecho Público las relaciones entre las normas internacionales e internas que regulan el ejercicio por parte del Estado de sus competencias internacionales, entre ellas, especialmente, las referentes a la celebración de Tratados. Sin embargo, se ha reconocido de modo unánime y así lo consagra el Derecho positivo, la dualidad de órdenes interno e internacional, en el primero de los cuales se forma la voluntad del Estado que se ha de manifestar en el segundo.

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas distinguía en su 18ª sesión, de mayo de 1966, entre "las disposiciones específicas del Derecho Interno con respecto... a los requisitos que han de concurrir para que los órganos competentes del Estado puedan proceder al acto

internacional por el que se hará constar el consentimiento del Estado en obligarse" y "el acto internacional por el cual se manifiesta ese consentimiento", consistente en el "canje, depósito o notificación internacional del instrumento que se especifica en el tratado como medio por el cual pueden los Estados llegar a ser parte en él" (extracto del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 18º período de sesiones, 4 de mayo a 19 de junio de 1966. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, Tomo II. pag. 24-a).

Las razones de esta escisión son de dos órdenes: por una parte, la condición interestatal de la Sociedad Internacional y la personalidad moral de los Estados llevaba a plantearse el problema de la génesis de la voluntad que manifestaban en el orden internacional; pero durante el antiguo régimen el "ius representationis omnimodae" del que gozaba el Príncipe, merced a su encarnación del Estado, impedía que el problema se plantease con toda su gravedad. A esta fase corresponde la versión arcaica de la ratificación cuando dicha institución consistía, no en una aprobación del Tratado, sino en una confirmación por el mandante soberano de los poderes anteriormente concedidos a su representante para negociarlo. La distinción entre el orden interno en que se gestaba la voluntad estatal y el internacional en que se declaraba era lógicamente evidente y, en algunos casos, como en las Provincias Unidas empíricamente manifiesta, pero sus consecuencias prácticas no tenían todavía el relieve que adquieren en la fase ulterior.

La escisión señalada entre uno y otro plano se hizo aún más clara cuando, inalterada la estructura interestatal de la Sociedad internacional, el moderno constitucionalismo introdujo en la Organización de los Estados el principio de control mediante la dispersión de competencias entre diversos órganos e instituciones.

En su virtud, la atribución de la competencia de ratificar al Cuerpo Legislativo constituyó una técnica que permitía a éste controlar el poder de celebrar Tratados reservados al Ejecutivo. El por qué de dicho control se examinará más adelante, pero baste aquí señalar que es a partir de esta configuración interna de la competencia para ratificar como se llega a la versión clásica de dicha institución, según la cual, en términos de la Comisión de Derecho Internacional, "se estableció que el Tratado mismo debía ser ulteriormente ratificado por el Estado para que fuese obligatorio" (id. pag. 31-b).

Esta escisión entre ambos órdenes, el interno en que se gesta la voluntad del Estado y el internacional en que se manifiesta, no empece su necesaria relación, puesto que los dos regulan a niveles distintos un proceso único. Ciertamente que la intervención de diversos órganos internos en el proceso de formación de la voluntad estatal, v. gr., mediante la autorización legal de la ratificación internacional constituida según el art. 16 de la Convención por el depósito, canje o notificación del correspondiente instrumento son, como advierte la Comisión de Derecho Internacional, "actos de procedimiento enteramente distintos

que se llevan a cabo en esferas diferentes" (ib. pag. 31 b). Pero uno y otro se refieren necesariamente al mismo objeto: la voluntad soberana del Estado de obligarse mediante Tratado, puesto que, de no ser así, el control interno previsto por la Constitución al quedar cortado de el acto internacional que obliga al Estado no cumpliría su finalidad.

Afirmar la dualidad de órdenes ha sido preciso para evitar que se confundiese la aprobación dada por órganos estatales internos a la conclusión del Tratado, esto es, los diversos modos de formación de la voluntad estatal, con el acto internacional en que ésta se manifiesta; pero a decir verdad, tomar por ratificación v. gr. la aprobación parlamentaria previa al acto, es tan solo un lapsus de la más errónea doctrina que puede llevar, por reacción excesiva a desvincular la única ratificación que existe, la institución internacional de este nombre, del control interno que sobre ella establece la Constitución.

El Consejo, tras haber examinado varios cientos de texto constitucionales considera que el Derecho comparado ofrece un criterio casi unánime en pro de considerar que sólo ha de entenderse por ratificación el acto internacional sin perjuicio de que para su producción hayan de concurrir instituciones varias, por ejemplo, el Jefe del Estado, el Gobierno, una o varias Cámaras legislativas, jurisdicciones constitucionales, etc. Lo que a veces ocurre es que la Constitución no atribuye la emisión formal de la ratificación al Jefe del Estado, sino a una Asamblea. Ello no debe entenderse como una confusión de la ratificación internacional y la aprobación parlamentaria, sino que, en tales casos, llevar a cabo el acto internacional en que la ratificación consiste, corresponde a un órgano y no a otro.

Esta unicidad de la manifestación del consentimiento estatal como acto internacional y la unidad internacional que vincula a dicho acto el proceso de formación de la voluntad del Estado en consentir, encuentra un ejemplo adecuado en el Derecho constitucional histórico y vigente de España. En efecto, nuestras Constituciones atribuyen constantemente al Rey o al Jefe del Estado la competencia de ratificar, esto es, de emitir el correspondiente instrumento que ha de ser depositado o canjeado y exige, en ciertos casos, la previa autorización de las Cortes como condición de posibilidad del ejercicio de la mencionada competencia. También la práctica actual confirma lo expuesto al incorporar al instrumento formal de ratificación la mención expresa del proceso que ha llevado a la formación de la voluntad estatal, a saber, en el caso de la ratificación, la mención del dictamen de las Cortes de acuerdo al art. 14 de su Ley Constitutiva y la sanción del Jefe del Estado.

Es, por lo tanto, la misma lógica del ordenamiento interno con independencia de toda posición doctrinal sobre las relaciones entre ambos sistemas de Derecho, la que exige que, cuando sus normas se refieren a una institución internacional, ésta se entienda en el sentido que le atribuye el Derecho de Gentes. En consecuencia, cuando el Derecho español regular las condiciones y efectos de la ratificación o de otra institución internacional, estas referencias han de tomarse en su formal sentido ius internacionalista, según el cual "se entiende en cada caso por ratificación, aceptación, aprobación y adhesión el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional

su consentimiento de obligarse por un Tratado" (art. 2-b de la Convención).

De lo expuesto se deducen dos temas a considerar:

Por una parte, es preciso examinar lo que en el orden internacional significan ratificación y adhesión como formas de obligar internacionalmente al Estado, puesto que la utilización de ambos conceptos en el orden interno habrá de partir de aquella significación primera. De otro lado, es necesario atender a las causas que han llevado a atribuir al Legislativo el control sobre la competencia del Ejecutivo para celebrar Tratados.

2. En cuanto a lo primero, resulta de los arts. 14 y 15 de la Convención, que ratificación y adhesión son actos en que se manifiesta el consentimiento estatal de obligarse. De acuerdo a su versión clásica, la ratificación consiste en la aprobación dada al Tratado ya firmado por la Autoridad competente para obligar internacionalmente al Estado. Cualquiera que sea la justificación de esta institución - bien se trate de la convalidación de un mandato, bien de la tecnificación de un control interno - lo que es evidente es que la ratificación, como su propia etimología indica, ha de articularse con un acto anterior que normalmente es la firma. Allí donde no hay firma u otro acto internacional que pueda asimilársele por crear una situación de dependencia, no puede haber ratificación y los mismos instrumentos de esta tal como se redactan, v. g. en la práctica española hacen constar con fórmula estereotipada

la anterior firma del Convenio por los plenipotenciarios nombrados en buena y debida forma.

Por su parte, la adhesión es el procedimiento tradicional mediante el que un Estado, en determinadas circunstancias, llega a ser parte de un Convenio del cual no es signatario y, según dispone el art. 15 de la mencionada Convención, "salvo que el propio Tratado disponga otra cosa al respecto", su instrumento "hace constar el consentimiento de un Estado en obligarse", es decir, sin que se precise ningún otro trámite ulterior.

Adhesión y ratificación aparecen así como procedimientos paralelos para contraer obligaciones internacionales. La práctica internacional reiterada demuestra la vigencia de esta regla general del Derecho.

Así, por ejemplo, la denominada "fórmula de Naciones Unidas" utilizada en los Convenios concluidos en el marco de dicha Organización, desde el de relaciones diplomáticas de 1961 consagra la firma tradicional consistente en la previsión de dos modos para llegar a ser parte en el Convenio.

Por un lado, éste queda abierto hasta una determinada fecha a la firma de los Estados y entra en vigor en función de los instrumentos de ratificación; por otro lado, a partir de la mencionada fecha el Convenio está abierto a la adhesión de los Estados que llegan a ser partes en el mismo con ocasión del depósito del instrumento de adhesión de los Estados que llegan a ser partes en el mismo con ocasión del depósito del instrumento de adhesión, sin que, en este segundo caso se prevea ratificación alguna.

Ello es así, porque, como corresponde racionalmente a dos instituciones paralelas, adhesión y ratificación son mutuamente excluyentes, de manera que allí donde hay ratificación es improcedente la adhesión y ésta, al expresar con toda perfección el consentimiento del Estado, hace innecesaria aquélla. La prueba evidente de lo dicho se pone de manifiesto en la institución denominada "adhesión pendiente de ratificación". Este procedimiento que la doctrina tiende a asimilar a una firma diferida consiste en que el instrumento de adhesión hace constar que será objeto de ratificación. La Sociedad de las Naciones durante su 8º periodo de sesiones en 1927, el Secretario General de la O. N. U. y la Comisión de Derecho Internacional de esta organización se han ocupado del tema y de sus trabajos interesa señalar dos conclusiones: en primer lugar, exigen que el tal instrumento de adhesión haga constar la pendencia de ratificación, puesto que, en caso contrario, el adherente "será incluido entre las partes en el Acuerdo y se notificará a los demás Gobiernos interesados en este sentido". En segundo término, "considera dicho instrumento como una simple notificación de la intención del Gobierno de llegar a ser parte", que por sí sola "no le dá derecho a ser parte en el Tratado". (Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements. ST/LEG/7 par. 48). Esto es, la adhesión debe considerarse como definitiva en cuanto expresión del consentimiento del Estado en obligarse salvo indicación expresa en contrario y cuando concurre dicha indicación, señala la Comisión de Derecho Internacional, que un instrumento en dicha forma "resulta ineficaz" por lo que se refiere a la adhesión misma (extracto del informe citado, pag. 33 b). Todo ello

explica la anomalía del procedimiento descrito, su escasa frecuencia en la práctica e incluso su no regulación en la Convención de 1969; pero hasta poner de manifiesto la incompatibilidad entre adhesión y ratificación como es propio de los procedimientos paralelos. Allí donde se pretende someter la adhesión a ulterior ratificación, lo que en realidad no tiene lugar es la adhesión misma.

Lo dicho hasta aquí encaja perfectamente en el planteamiento clásico del tema. Así, la doctrina distinguía en la celebración de Tratados un procedimiento normal cuyas dos últimas frases eran firma y ratificación y como excepciones al mismo una serie de modalidades, entre ellas la adhesión, sin perjuicio de que el primero constituyese la regla general y por tanto de carácter residual. Tal es la situación de hecho que todavía tiene eco en la jurisprudencia del Tribunal permanente de Justicia Internacional al declarar que "una de las reglas ordinarias del Derecho Internacional" era aquella según la cual "salvo en ciertos casos excepcionales los Tratados son obligatorios solamente en virtud de la ratificación" (serie A. núm. 23 pág. 20). Sin embargo, hoy día la ratificación es una institución en plena decadencia debido a motivos diversos que pueden reducirse a dos grandes categorías. De una parte, el Ejecutivo tiende a evitar los controles sobre su competencia de celebrar Tratados que en favor del Legislativo establece la Constitución. Ahora bien, dicho control, el Derecho Constitucional clásico lo instrumenta atendiendo a la ratificación, según se examina más adelante. Por ello, a efectos de burlar esta limitación se acude a fórmulas varias de Convenio

Internacional que a costa de la solemnidad formal, pero sin mengua de su eficacia, permitan prescindir de la ratificación. La historia política de los últimos cien años abunda en ejemplos de lo dicho sobradamente conocido. De otro lado, como señala la Comisión de Derecho Internacional, "el incremento de las relaciones entre los Estados, sobre todo en la esfera económica y técnica, ha conducido al uso cada vez mayor de formas de acuerdos internacionales más simplificadas entre las cuales figura el canje de notas y que, según la intención de las partes, suelen adquirir fuerza obligatoria con sólo la firma" (ib. pag. 31b).

Surge así, a través de ambos caminos coincidentes, toda una gama de fórmulas como los "agreements" de la práctica americana y los acuerdos en forma simplificada cuya única nota distintiva es que no son objeto de ratificación, sin que esta diferencia formal obste a su plena equivalencia material, puesto que distinto modo de conclusión no corresponde en materia alguna a una distinción jerárquica en cuanto al contenido o a la eficacia. A resultas de todo ello, la ratificación es hoy día un procedimiento minoritario de celebración de Tratados. Desde 1934 estudios sumamente autorizados han puesto de manifiesto a través de la investigación estadística del tema, que la mayoría de los Convenios Internacionales vigentes no han sido objeto de ratificación en porcentaje que oscila entre el 80 y 82 por ciento.

Esta situación de hecho ha obligado tanto a la doctrina como al Derecho positivo a replantarse el tema de la regla general y residuaria en cuanto al procedimiento de conclusión de Tratados. A la cuestión teóricamente propuesta en 1934 sobre "si los Tratados necesitan ratificación", la práctica primero y el derecho positivo después, han respondido en sentido negativo en pro de la absoluta libertad de las formas de obligarse.

Nunca en verdad ha existido un procedimiento necesario para el establecimiento de obligaciones convencionales entre los Estados ni tampoco la fórmula de conclusión de los Tratados ni su grado de solemnidad ha dependido de la materia regulada, de manera que, como tiene declarado la Jurisprudencia Internacional, "desde el punto de vista del carácter obligatorio de los compromisos internacionales, se sabe que estos pueden ser contraídos bajo forma de Tratados, de Convenciones, de Declaraciones, de Acuerdos, de Protocolos o de intercambio de Notas" (Tribunal Permanente de Justicia Internacional, dict. consultivo sobre el régimen aduanero germano-polaco de 5 de septiembre de 1931, serie A num. 41 pág. 47). Así, por ejemplo, compromiso de grave trascendencia política como la Carta del Atlántico de 1941 fue contraído en virtud de un simple "gentlemen's agreement" o modificaciones territoriales de envergadura, como la cesión de la región de los Sudetes de Checoslovaquia a Alemania en 1938, por Acuerdo no sometido a ratificación. Incluso la simple forma verbal puede bastar a la celebración de un Convenio sobre

materia tan importante como la determinación de la competencia territorial, según reconociera el Tribunal Permanente de Justicia, en su decisión de 5 de abril de 1933, relativa al Estatuto de Groenlandia Oriental (serie A/num. 53, pág. 71) y a sensu contrario confirma el art. 3a/ de la Convención. La práctica española examinada más adelante ofrece numerosos ejemplos de esta libertad de formas: baste citar el Acuerdo verbal Franco-Salazar, de 23 de octubre de 1949, sobre Intervención militar de las Fuerzas Portuguesas junto a las Españolas en caso de agresión a la frontera Pirenaica o a la Declaración Hispano-Marroquí de 7 de abril de 1956 (Boletín Oficial del Estado de 4 de marzo de 1957) que canceló el Protectorado Español sobre la Zona Norte de Marruecos.

La evolución de la posición adoptada por la Comisión de Derecho Internacional al abordar el tema desde 1962 a 1969 es significativa en extremo. En el proyecto de artículos provisionalmente elaborado en la primera de las fechas citadas, declaraba en su art. 12, párrafo 1, que, en principio y salvo las excepciones señaladas en el segundo párrafo, "los Tratados habrán de ser ratificados". Esto es, se recogía el criterio tradicional favorable a la ratificación como regla general y residuaria. Sin embargo, en 1966 señalaba la propia Comisión, "si se presume que la norma general es que la ratificación es necesaria salvo cuando expresa o implícitamente esté excluida, han de hacerse muchas excepciones a la norma para que concuerde con la práctica moderna con lo cual el número de casos a los que se aplicaría la norma general sería reducido" y, en su virtud, decidió "que el problema de la ratificación dependía

de la intención de los Estados negociadores sin necesidad de recurrir a una norma supletoria disoutible". (Ib. p. 32-a). En consecuencia, la Convención de 1969 eliminó toda supuesta regla residuaria favorable a la ratificación consagrando el criterio de la libertad de la forma según el cual "el consentimiento de un Estado de obligarse por un Tratado podrá manifestarse mediante... cualquier forma que se hubiere convenido" (art. 11 de la Convención). Así queda desechada del vigente Derecho Internacional toda norma de ratificación como procedimiento general para obligar convencionalmente al Estado.

3. La regulación constitucional de las competencias internacionales del Estado de manera que el proceso de formación de su voluntad requiera la intervención de una pluralidad de órganos es función del principio de control - médula histórica del constitucionalismo moderno - una de cuyas primeras más rudimentarias y famosas formulaciones fué la llamada separación de poderes ejecutivo y legislativo.

Numerosas son las razones filosóficas, políticas y técnicas que contribuyen a l establecimiento por el derecho constitucional del control del Legislativo sobre la competencia del Ejecutivo para celebrar Tratados. Sin embargo, a los efectos de la presente consulta, solamente interesa destacar que la distribución de competencias realizada por la Constitución en el orden interno resultaría ineficaz si el Ejecutivo detentase una competencia plenaria en el orden internacional y pudiese, por lo tanto, obligar al Estado en materias que, como la Hacienda Pública,

la modificación de las leyes o los derechos individuales de los ciudadanos se atribuyen en el orden interno a la competencia de otros órganos v. gr. las Asambleas Legislativas. Si el Tratado o Convenio es celebrado sin intervención de estas, el resultado consiste en que, según los sistemas, las normas así convenidas, ya se incorporan automáticamente al ordenamiento nacional, ya se transforman en internas a través de una norma paralela; pero la adopción de uno u otro régimen - incorporación automática o conversión - es irrelevante a los efectos aquí tratados, puesto que, según el primero, la publicación del Tratado basta para hacerlo obligatorio y, de acuerdo al segundo, el legislador está obligado a dictar las oportunas normas de conversión en ejercicio de una competencia reglada, en cuanto que el Tratado se impone a todos los órganos del Estado.

Las fórmulas constitucionales conocieron y trataron de salvar este peligro asimilando formalmente la conclusión del Tratado al ejercicio del Poder Legislativo -v. gr. Constitución francesa de 1799, art. 50 - especialmente cuando versaba sobre materias objeto de reserva legal. Esta última forma fué la definitivamente adoptada por el texto belga de 1831, y, a partir de él, difundida y depurada hasta la actualidad a través del tiempo y del espacio. Por todo ello, este Alto Cuerpo, en su dictamen número 36.071, de 20 de junio de 1968, señaló ya que "el control jurídico y político de las competencias internacionales del Estado por los órganos internos del mismo, no tiene otro objeto que evitar que, por vía internacional, se atente a la distribución de competencias que

en el orden interno realiza la Constitución. . . . Las competencias internas y las competencias internacionales del Estado no son sino dos aspectos de una misma atribución de potestad que, en favor de las mismas instituciones realiza el ordenamiento jurídico, de manera que a quien corresponde la competencia de legislar en lo interno corresponde la competencia internacional en materia legislativa y así en los demás casos".

Sin embargo, al establecer estos controles la mayoría de las Constituciones parten de una falsa premisa, a saber, la existencia de un procedimiento general para la conclusión de Tratados, del que es trámite capital la ratificación, y por lo tanto, organiza dicho control atribuyendo al Cuerpo Legislativo la competencia de ratificar o exigiendo su intervención para autorizar el ejercicio de la misma por otro órgano del Estado. Tal es el tenor de las fórmulas usuales en Derecho Constitucional Comparado e Histórico (Cf. Law and Practice concerning conclusion of treaties. ST/LEG/SER.B/3). Ahora bien, ello contrasta con la pluralidad de fórmulas que para obligarse mediante Tratado conoce el Derecho y la práctica internacionales, produciéndose así un hiato entre ambos órdenes, frecuentemente utilizado por el Ejecutivo, según se expuso más atrás, para evitar el control de las Asambleas al celebrar Tratados sin acudir al procedimiento clásico de firma seguida de ratificación.

Es cierto que el Derecho Constitucional, bien previendo el caso de los

Acuerdos en forma simplificada, como es usual en el constitucionalismo filo-francés a partir de 1958, bien mediante cláusulas generales susceptibles de abarcar todo tipo de Convenios cualquiera que sea la forma de celebración como ya se apuntaba en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, en la Constitución danesa de 1953 y en la reforma holandesa del mismo año, unánimemente considerada como la más perfecta en la materia.

Por último, no cabe olvidar que allí donde el regimen parlamentario establece una solidaridad entre el Gobierno y la mayoría de las Cámaras puede suponerse un implícito consentimiento de estas a los Tratados celebrados por aquél, suposición que coincide con la fórmula convencional británica, racionalizada en la Constitución holandesa tras la mencionada reforma de 1953 - art. 60a. - del depósito previo de los Tratados ante la Cámara para su eventual debate y votación o aprobación tácita.

Sin embargo, el hiato entre la rigidez del orden interno y la libertad de formas reconocida en el orden internacional subsiste en muchas Constituciones, notablemente en la de U. S. A., mediante la técnica ya señalada de los agreements y es en su seno donde ha de plantearse el tema objeto de este dictamen relativo al vigente ordenamiento español.

II. El Derecho y la práctica española actual en materia de celebración de Tratados

1. España reconoce en sus relaciones internacionales

una pluralidad de formas a través de las cuales el Estado puede llegar a ser parte en un Tratado y, entre ellas, las dos objeto principal de esta consulta: ratificación y adhesión. En cuanto a la primera, tiene lugar mediante un acto internacional que, como estipula la Convención de 1969, consiste en el caje, depósito o notificación de un instrumento emitido por el Jefe del Estado en el que afirma que viene "en aprobar y ratificar cuanto en ello (el Tratado ya firmado) se dispone...prometiéndolo cumplirlo, observarlo y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes a cuyo fin, para su mayor validez y firmeza mando expedir este instrumento de ratificación...." Dicho instrumento, en el que se inserte el texto del Tratado se publica además en el Boletín Oficial del Estado para su conocimiento en España. Respecto de la segunda, tiene lugar por el depósito del correspondiente instrumento de adhesión expedido por el Ministro de Asuntos Exteriores, bajo su nombre y firma "cumplidos los requisitos exigidos por la legislación española" y el convenio se publica en el Boletín Oficial del Estado haciendo constar esta circunstancia.

De hecho, actualmente, en la inmensa mayoría de los casos, España llega a ser parte en los Tratados colectivos mediante la adhesión. Baste señalar el caso de los Convenios sobre el Derecho del Mar, de relaciones diplomáticas y consulares, de derechos humanos y otros tantos celebrados en el marco de las Naciones Unidas. Ello ocurre al menos por dos razones. De un lado, cuando España decide

ser parte en el Convenio suele haber transcurrido ya el plazo abierto para la firma y la ratificación, de manera que la adhesión es el único camino abierto; por otro lado, el procedimiento clásico de la firma es en España de tal lentitud - solamente para la firma se requieren unos veintidós trámites diferentes - que la Administración exterior opta frecuentemente por un procedimiento mucho más rápido como es el caso de la adhesión.

Ahora bien, todos estos Instrumentos declaran en el orden internacional la voluntad del Estado de obligarse mediante Tratado -arts. 14 y 15 de la Convención - y es preciso examinar a los efectos de la presente consulta como regula el ordenamiento español la formación de dicha voluntad y las consecuencias de su manifestación, así como la correlación de estas normas con las del vigente Derecho internacional.

2. Respecto de la primera cuestión, la práctica española confirma el criterio tradicional de que corresponde al Jefe del Estado, aunque expresamente no se le atribuya y en virtud de sus competencias residuales, dar poderes para negociar y firmar. Es cierto que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 10, 5 atribuye al Gobierno la competencia de "autorizar la negociación y firma de los Tratados internacionales..."; pero desde 1957 en que se publicó dicho texto, hasta la fecha, dada la vigencia del art. 16 de la Ley de 30 de enero de 1938 que atribuye al Jefe del Estado la Presidencia del Gobierno

y, más aun, la del art. 7 de la de 8 de agosto de 1939, dicha limitación no ha tenido relevancia en la configuración de los Instrumentos de plenos poderes. En cuanto a la ratificación es obvio que corresponde al Jefe del Estado, según dispone el art. 9 de la Ley Orgánica del 10 de enero de 1967 y demuestra constantemente la práctica, interviniendo las Cortes en una fase previa a la producción del acto y como condición del mismo ya por vía de autorización en el inédito supuesto del art. 14-I de la Ley Constitutiva, ya por vía de consulta en el supuesto del art. 14-II del mismo texto, extremos todos ellos debidamente puntualizados por este Alto Cuerpo en su dictamen número 36.227, de 7 de noviembre de 1968. En cuanto al Instrumento de adhesión, según ya se ha apuntado, corre a cargo del Ministro de Asuntos Exteriores previa autorización del Gobierno según el artículo 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico, y por lo tanto, bajo el control del Jefe del Estado.

En cuanto a la eficacia obligatoria que dicha manifestación de voluntad internacional tiene en el orden interno, dos son los sistemas a que pueden reconducirse las diversas formas que ofrece el Derecho Comparado: la incorporación automática de una norma convencional al propio ordenamiento estatal o su conversión en Derecho interno mediante una norma paralela. De estos sistemas todo parece indicar que España sigue el primero de ellos, puesto que, una vez publicado el Instrumento, la norma convencional es obligatoria sin ulterior requisito, según avala la jurisprudencia y este Consejo afirmó taxativamente en su dictamen

número 23.696, de 25 de septiembre de 1958 considerando que los preceptos de un Convenio internacional del que España es parte, "son eficaces sin necesidad de que sean promulgados como Ley interna del Estado firmante", prevaleciendo "sobre cualquier otra norma interna".

Ahora bien, tanto al organizar la formación de la voluntad estatal y, especialmente, la intervención de las Cortes en este proceso como al regular la eficacia interna de los Tratados, el ordenamiento español - que, por supuesto, no es el único en este sentido - se encuentra en notorio retraso respecto del vigente Derecho de Gentes al que paradójicamente se ajusta la práctica internacional española, al partir del supuesto de que la ratificación es la regla general e incluso obligatoria para la conclusión de los Tratados internacionales.

En efecto, la intervención de las Cortes, ya sea autorizando en los supuestos de "Convenios que afecten a la plena soberanía o integridad territorial" (art. 14-I Ley de Cortes), ya siendo consultadas en "los demás Tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia" (Ibd. 14-II), se construyen exclusivamente sobre la figura de la ratificación, mientras que la adhesión se deja a la sola discreción del Gobierno (art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico) .

Quiere esto decir que los Convenios internacionales contraídos sin ratificación, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, no son de competencia de las Cortes y por ello mismo la adhesión de España

a cualquier Tratado internacional requiere exclusivamente la autorización del Gobierno. Así, por ejemplo, una operación de tanta importancia económica y financiera como la retirada de la peseta de Marruecos, materialmente comprendida en el supuesto del art. 10, b de la Ley Constitutiva de Cortes al que se remite su art. 14, se hizo formalmente por acuerdo hispano-marroquí de 7 de julio de 1957 en el que, al no haber ratificación no tuvo lugar la intervención de las Cortes y lo mismo puede decirse de la adhesión al Fondo Monetario Internacional. Esta solución exigida por el vigente sistema con independencia de todo juicio de valor, encuentra apoyo suficiente en el derecho estricto y el estado de la práctica.

En derecho estricto hasta remitirse al texto de los ya citados arts. 14 de la Ley de Cortes en relación con el 9 a/ de la Ley Orgánica del Estado y al art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico. No cabe una ampliación de las competencias de las Cortes interpretando extensivamente la referencia a la ratificación con una expresión genérica que abarcase todas las formas de obligar definitivamente al Estado mediante Convenio, entre ellas la adhesión, y ello porque "ratificación", como se puso de relieve más atrás, es una técnica de significación muy precisa, tanto en Derecho internacional general como en la práctica española y que supone la aprobación formal por parte del Jefe del Estado, mediante la emisión de un instrumento típico, de lo anteriormente firmado por sus plenipotenciarios, de manera que un mínimo de fidelidad a la lógica jurídica impide incluir en la extensión del concepto de ratificación técnicas tan diversas como la firma y la adhesión cuando, de acuerdo

con la intención de las partes y al Derecho Internacional (arts. 12 y 15 de la Convención) bastan para obligar al Estado. Precisamente su suficiencia a efectos de manifestar perfectamente el consentimiento estatal excluye toda noción de ratificación que implica siempre la resolución de una situación de pendencia.

Por otra parte, dada la libertad de forma consagrada en el mencionado art. 11 de la Convención la aceptación de esta interpretación extensiva debería llevar a la lógica consecuencia de que toda manifestación de consentimiento capaz de obligar internacionalmente al Estado en materias de extensión difícilmente precisable, dado el tenor del art. 12 de la Ley de Cortes, exigirían el previo dictamen de ratificación de estas. Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente técnico ello llevaría a eliminar toda vinculación entre el significado de la ratificación acto internacional y la ratificación constitucional, situación que, según ha quedado expuesto antes, ni es conforme con la tradición española ni corresponde al progreso del Derecho Público.

Ciertamente que parece producirse un vacío legal en lo que hace a la regulación de la adhesión, pero solamente si se parte de la idea de que el control de cualquier forma de Convenio sobre ciertas materias ha de corresponder a las Cortes. Esta interpretación es ya discutible por las razones más adelante expuestas y, en todo caso, el remedio a las deficiencias legales han de buscarse en la reforma de la Ley y en la

racionalización de la práctica, nunca en la deformación técnica de las normas.

Además, dicha interpretación extensiva supondría una mutación constitucional susceptible de invertir la médula de la vigente legislación fundamental. De acuerdo a la misma, las Cortes no tienen otra competencia que las que expresamente le atribuyen las Leyes. No se trata, por lo tanto, de un órgano soberano que pudiese llenar con su intervención los eventuales vacíos del sistema por corresponderle, como es propio del soberano jurídico, las competencias residuales, porque estas en España corresponden al Jefe del Estado. Dicha tesis, mera constatación del hecho, es hoy evidente atendiendo a las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, mantenidas en vigor por la disposición transitoria Primera II de la Ley Orgánica del Estado, de 1967; pero, aun cumplidas las previsiones sucesorias, dicho principio viene consagrado por el art. 6 de la vigente Ley Orgánica, según el cual el Rey "personifica la soberanía nacional" en su totalidad dado el carácter indivisible de la misma que proclama el art. 2-I del mismo texto, de manera que a él corresponde toda competencia estatal que las Leyes Fundamentales no atribuyan a otra institución.

La práctica seguida por el Gobierno y las Cortes en esta cuestión desde 1943 no proporciona elementos suficientes para considerar superado el Derecho estricto por vía de Convención constitucional y de su

examen resulta, más bien, la necesidad de proponer unos criterios generales de racionalización de la misma. Dada la deficiente situación de la documentación relativa a nuestros Convenios internacionales, el Consejo no puede considerar que el examen realizado del procedimiento seguido para su conclusión haya sido exhaustivo, pero de los numerosos casos estudiados, es decir, aquellos de los que queda constancia en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas, pueden deducirse las siguientes tres conclusiones en cuanto a la situación de la práctica.

En primer término, cabe señalar la tendencia a remitir a las Cortes un número cada vez mayor de Convenios internacionales cualquiera que sea la materia sobre la que versen y el procedimiento seguido en su conclusión. Es cierto que dicha tendencia ofrece notables excepciones. Así la adhesión a las Naciones Unidas en 1955 no fué objeto de deliberación previa en las Cortes, que se limitaron a facilitar al Gobierno y otro tanto ocurrió con ocasión de la independencia marroquí. Efectivamente, en ninguno de estos casos podía aplicarse la cláusula del art. 14 de la Ley Constitutiva en la medida en que dichos Convenios no eran objeto de ratificación. Tal es el caso de los citados instrumentos por los que se canceló el Protectorado y se acordó la retirada de la Peseta, y en cuanto a los subsiguientes Convenios como el Judicial y el Diplomático de 11 de febrero de 1957, parece que, pese a la solemnidad de su forma, entraron en vigor por la sola firma. Las Cortes únicamente intervinieron en el caso de los Convenios Cultural y de Asistencia Técnica y Administrativa, de

Julio de 1957, que exigían ratificación aunque con la extraña fórmula de obligar "desde el momento de su firma sin perjuicio de la ratificación que proceda" cuyo tenor hace muy dudosa la utilidad de ésta y no puede en manera alguna interpretarse como una entrada en vigor provisional si se compara con las fórmulas usadas en tal caso.

Por ello queda claro que la práctica de enviar a las Cortes un número creciente de Convenios es, sin duda, lícita, pero no forzosa, puesto que no responde al supuesto del art. 14 de su Ley Constitutiva aunque sea este mencionado en la remisión, sino a la iniciativa del Gobierno que mantiene, como lo demuestran, entre otras, las mencionadas excepciones, su plena discrecionalidad.

La segunda de las conclusiones anunciadas es la falta de coherencia formal entre el procedimiento internacional seguido en la conclusión de los Tratados y el Dictamen de las Cortes. Ello se manifiesta en el hecho de que la Cámara se pronuncia mediante una fórmula estereotipada - con las excepciones que más adelante se analizan - de acuerdo con la cual se dictamina "en favor de la ratificación" con independencia de que el Tratado en cuestión vaya a ser ratificado o no. Así, por ejemplo, un acto tan importante en las relaciones internacionales de la España contemporánea como los Acuerdos con U. S. A., en 1953, fueron celebrados en forma simplificada, obligando desde la fecha de su firma el 26 de septiembre de 1953 (art. 7, 1) y como tal publicados en el Boletín Oficial del Estado sin que se emitiese Instrumento de Ra-

tificación alguno y, sin embargo, las Cortes dictaminaron en favor de una ratificación que no tuvo ni podía tener lugar los días 25 y 26 de Noviembre del mismo año, esto es, dos meses después de su plena entrada en vigor. Tal discordancia se repite siempre que se ha sometido a las Cortes un Convenio en forma simplificada y, según se muestra más adelante, siempre que dicho órgano ha dictaminado sobre la adhesión a un Tratado.

La misma escisión formal entre los Acuerdos de las Cortes en esta materia y la celebración y eficacia de los Convenios internacionales se pone de manifiesto en que, según las Actas de los Plenos, tal como figuran en el Boletín Oficial de aquella Cámara al dar cuenta de los Dictámenes de la Comisión de Asuntos Exteriores, se hace muy frecuentemente referencia a "dictámenes de proyectos de Ley", fórmula de difícil interpretación porque no hay tal proyecto en la consulta a las Cortes, ni para concluir un Tratado hace falta una Ley - salvo en el supuesto aún inédito, del art. 14-I ni, según quedó expuesto más atrás, se dicta tal norma para dar vigencia al Convenio en el ordenamiento del Estado. La inestabilidad de la terminología es también de notar en el trabajo de la Comisión. Así, por ejemplo, en la sesión de 11 de mayo de 1970 (Boletín Oficial de las Cortes-Comisiones- apéndice 14) en el Dictamen de once Convenios se utilizaron seis fórmulas diferentes desde la ratificación a la aprobación, pasando por la aprobación de la ratificación, términos todos ellos de sentido técnico muy preciso en Derecho Internacional, Constitucional y Parlamentario y que, por lo tanto, no pueden considerarse fungibles.

La falta de consecuencia formal señalada se manifiesta claramente en la práctica de las adhesiones a la tipología de cuyas formas se refiere la tercera conclusión. Examinando conjuntamente la intervención de las Cortes y la fórmula utilizada por el Gobierno al realizar dicho acto internacional, es posible distinguir cinco tipos. De acuerdo al primero de ellos, la adhesión tiene lugar sin intervención alguna de las Cortes, según el derecho estricto del art. 14 de su Ley Constitutiva y su forma consiste en el depósito internacional del correspondiente instrumento y la publicación en el Boletín Oficial del Estado a efectos de su conocimiento en España. Tal ha sido una práctica cada vez menos frecuente, pero siempre vigente de la que pueden servir de ejemplos la adhesión española en 1956 al Acuerdo de Londres de 2 de julio de 1954 y los tres "arreglos" de la misma fecha referente a propiedad industrial y que, pese a afectar indudablemente a materias de Ley, se substraían en virtud de su forma - la adhesión - a la intervención de las Cortes. Otro tanto puede decirse del Convenio Internacional del Trigo al que España dió su adhesión el 21 de noviembre de 1956.

Constituye un segundo tipo aquellos casos cada vez más numerosos en los que la adhesión, acto internacional tiene lugar en la misma forma antes indicada, pero habiendo precedido en las Cortes dictamen "favorable a la ratificación". Esto es el supuesto normal de las adhesiones remitidas a las Cortes y ello excusa citar ejemplos. No es posible ocultar que en esta forma late una grave incongruencia múltiple y encadenada, puesto que las Cortes dictaminan en lo que no son competentes -- las adhesiones-- suponiendo una ratificación que no es posible -puesto que difícilmente puede ratificarse lo

que todavía no está hecho - y lo que realmente se lleva a cabo - la adhesión - es diferente de lo dictaminado - la ratificación. Si por hipótesis, el orden cronológico se alterase y el dictamen de ratificación siguiese a la adhesión como acto, la incongruencia persistiría porque se dictaminaría lo que no ha lugar - la ratificación de una adhesión - y prueba de ello es que la Jefatura del Estado no dicta Instrumento alguno de tal, salvo rarísimas excepciones como el Instrumento de 18 de marzo de 1966, relativo al C. I. M. E.

El tercer tipo abarca casos bastante infrecuentes en que a la adhesión, realizada en la forma indicada, precede en las Cortes dictamen favorable a la "ratificación de la adhesión". Sirvan de ejemplos la adhesión en Marzo de 1958 al Convenio Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales, en enero de 1961 al Acuerdo relativo a las señales sobre pavimentación de carreteras de 10 de diciembre de 1957 y el protocolo de adhesión al G. A. T. T., en 1963.

A primera vista podría parecer que esta fórmula responde a la adhesión bajo reserva de ratificación que el Derecho Internacional conoce aunque, según quedó expuesto más atrás, como institución anómala, decadente y de muy escasa eficacia. Ahora bien, dicho procedimiento exige que el adhirente haga constar la pendencia de los efectos del acto de adhesión respecto de la ratificación ulterior.

Sin embargo, en los casos citados de la práctica española, el dictamen de la ratificación de la adhesión precede a la adhesión misma y, por lo tanto, cuando este acto tiene lugar no se somete a condición alguna ni se dicta después ningún Instrumento de ratificación. Se trata, por lo tanto, de una fórmula que cabe asimilar a la anterior sin perjuicio de que la duplicación de los términos - adhesión y ratificación - agrave la consecuencia lógica.

En muy raras ocasiones, como fué el caso de la adhesión española en 1961 al Convenio de Bruselas, de 15 de diciembre de 1950, sobre nomenclatura para la clasificación de mercancías en los aranceles de Aduanas, las Cortes han dictaminado "en favor de la adhesión", fórmula esta perfectamente coherente con el procedimiento seguido, puesto que se pronuncia sobre el acto mismo y con anterioridad a su realización, como es propio de un Dictamen. Sin embargo, éste no debería apoyarse en la mención del art. 14 de la Ley de Cortes porque en el sólo se atribuyen competencias consultivas en el supuesto de la ratificación, se gún quedó expuesto más atrás, el significado de este término no puede ni debe deformarse hasta abarcar institución tan distinta como la adhesión.

Por último, corresponden a un quinto tipo aquellos supuestos en los que la adhesión se "autoriza" o "aprueba" mediante una norma interna usualmente, Decreto-Ley, del que las Cortes son informadas

en virtud del art. 13 de su Ley Constitutiva y no del art. 14.

Tal fué, por ejemplo, el caso de la solidarización, en mayo de 1945, con la Declaración VI de Bretton Woods, y de la adhesión al Acuerdo Internacional del Trigo en 22 de junio de 1950, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 4 de julio de 1958, a la Corporación Financiera Internacional, en 10 de marzo de 1960, de la Asociación Internacional del Desarrollo, de 21 de septiembre de 1960, etc. En estos casos se ha salvado la duda que sobre la eficacia interna de la adhesión motiva la presente consulta mediante una norma de urgencia que se aparta del sistema tradicional español de incorporación automática al propio ordenamiento del Derecho Internacional Convencional, sustituyéndolo por el de la conversión en Derecho interno mediante una norma paralela de rango legal. El sistema es lógicamente coherente y técnicamente adecuado si bien en España anómalo y susceptible de fraccionar la práctica en cuanto a las relaciones entre el Derecho internacional y el interno.

De todo lo expuesto resulta que el panorama de la práctica española en esta materia es notoriamente confuso y caracterizado por una serie de formas para-constitucionales que desarticulan el proceso de formación - controlada - y manifestación de la voluntad estatal al configurar al margen de la vigente legislación fundamental y ordinaria una ratificación "ad usum internum" ajena completamente al acto internacional de este nombre y entremezclada con otras ins-

tituciones internacionales, v. gr. la adhesión.

Por otra parte, algunas leyes internas recientes, al referirse a la eficacia interna de los Tratados Internacionales parten también de la errónea suposición de que la ratificación formal constituye un procedimiento de general utilización en la conclusión de los Tratados. Tal es el caso de muchas normas tributarias recientes cuyo criterio puede considerarse sintetizado en el art. 13 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963, que dispone: "las cláusulas de naturaleza tributaria contenidas en Acuerdos y Tratados internacionales carecerán de eficacia en tanto no sean estos ratificados con arreglo al ordenamiento jurídico nacional". Esta fórmula y cualquiera otra análoga es altamente criticable al pretender privar de eficacia interna a Tratados válidamente contraídos por España, pero no ratificados, v. gr. por haber sido objeto de adhesión. Contrasta semejante expresión con la flexibilidad que hacen gala normas españolas dictadas en época en la que la ratificación aun no había acelerado su proceso de decadencia y que, sin embargo, se limitan a referirse a los "Tratados y Convenios vigentes" (art. 827 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. También los artículos 951 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

3. Al haber tomado como bases de sus normas un presupuesto inexistente - la ratificación en cuanto regla general - el ordenamiento español ha abierto dos importantes hiatos entre sus disposiciones y el orden internacional. Por una parte el control

de las Cortes sobre los Tratados que afectan materias de su competencia tan sólo se extienden de iure a un sector mínimo del Derecho convencional, esto es, a aquellos Tratados que son objeto de ratificación y no a la inmensa mayoría que sin ratificar - adhesiones y acuerdos varios en forma simplificada - obligan a España. Sin embargo, dicho hiato no resulta excesivamente importante, dado que el control de las Cortes previsto en el art. 14 de su Ley Constitutiva no puede entenderse, a la manera de otros sistemas, como una proyección de la reserva de Ley sobre el poder de hacer Tratados y ello por dos razones técnicas: el carácter consultivo de dicho control que -salvo en el supuesto del art. 14-I permite en Derecho estricto la ratificación de los tratados contra el dictamen expreso de las Cortes y, de otro lado, la condición de la reserva de Ley en nuestro vigente ordenamiento ambigua y, a la vez, abierta en virtud del art. 12 de la Ley de Cortes.

Mucha mayor gravedad reviste el segundo hiato abierto entre las obligaciones internacionales válidamente contraídas por España mediante formas distintas a la ratificación - la adhesión entre ellas - y su eficacia interna. Así, por vía de ejemplo que afecta de cerca a los orígenes de esta consulta, España es parte en las Convenciones de Viena de relaciones diplomáticas de 1961 y de relaciones diplomáticas de 1961 y de relaciones consulares de 1963 en virtud de adhesión, de manera que las inmunidades fiscales en ellas pre-

vistas chocarían con la exigencia de ratificación formal de la vigente legislación tributaria, creándose con ello una situación excepcionalmente grave de acuerdo a la cual la Administración española podría ser inducida a negar vigencia a las obligaciones internacionales de España. Ciertamente dicha solución de continuidad podría y debería salvarse mediante la clara conciencia de que el Derecho interno no puede ser excusa para el incumplimiento de las obligaciones internacionales y que, como respecto de los Tratados señalara este Consejo, "ninguna otra Ley puede contradecirles u oponérseles" (dictamen num. 23.696); pero el Consejo se dá perfecta cuenta de que la falta de claridad a la que contribuyen poderosamente disposiciones como la transcrita de la Ley General Tributaria, es lo que obliga a plantear cuestiones como la presente.

Por todo ello es necesario formular una solución al problema consultado que no sólo resuelva con carácter de urgencia la cuestión de los Convenios a los que España se ha adherido y respecto de cuyas cláusulas tributarias se ha suscitado o puede suscitarse cuestión, sino, además, sentar una doctrina que permita racionalizar la práctica española en la materia y, en su caso, innovar el Derecho positivo.

III. - Examen de diversas soluciones propuestas.

1. - La solución contenida en la nota de la Asesoría Jurídica Internacional del Departamento de origen y que consta en antecedentes no puede ser aceptada a juicio de este Alto Cuerpo.

Tres son, en efecto, los argumentos alegados en su apoyo. El primero - la equivalencia de la ratificación de la adhesión a la firma más la ratificación - parte en su misma formulación de un supuesto más atrás rebatido: la existencia de una regla general y residuaria según la cual la ratificación es el procedimiento común para la conclusión de Tratados del que las otras formas no son sino excepciones. De ser aceptado exigiría que los mismos trámites a que se somete esta adhesión equiparada formalmente a la ratificación se aplicaran a cualquier otro tipo de Acuerdo internacional en atención a la relevancia de su materia, puesto que cualquier forma es idónea para manifestar el consentimiento del Estado (art. 11 de la Convención). De esta manera surgirían en la práctica española exóticas formas de ratificación no sólo de la adhesión, sino del canje de Notas y de cualquier tipo de Convenios en forma simplificada, es decir, de aquellos que se caracterizan por no ser ratificados.

El segundo argumento - la necesaria intervención de las Cortes

en virtud de una interpretación analógica del art. 14 de su Ley Constitutiva - no puede aceptarse por razones de lógica y técnica jurídica tanto internacional como constitucional más atrás detenidamente expuestas.

Por último, tampoco puede exigirse un Instrumento de ratificación para que conste formalmente la sanción del Jefe del Estado atendiendo a que le corresponde la suprema potestad legislativa de acuerdo con las Leyes de 1938 y 1939 y a la sanción que le atribuye el art. 6 de la Ley Orgánica de 1967. Si dicha competencia, como es evidente en el caso del art. 6 de la mencionada Ley Fundamental, se entiende referida a las leyes en sentido formal no puede exigirse su extensión a los Convenios internacionales que sea cual sea su materia y su jerarquía, formalmente no son leyes. Si, por el contrario, se atiende a los términos de las mencionadas leyes de 1938 y 1939 en que se alude a normas jurídicas de carácter general y se entiende como referencia a la potestad normativa material es claro que no todas las disposiciones administrativas de carácter general, v. gr. de las mencionadas en el art. 27 de la Ley de Régimen Jurídico, exigen la sanción del Jefe del Estado.

Por otra parte, la tesis según la cual la adhesión debe sancionarse en un Instrumento redactado "según el modelo de las ratificaciones" esto es, con referencia al dictamen de las Cortes emitido de acuerdo al art. 14 de su Ley Constitutiva y conteniendo la sanción del

Jefe del Estado supone algo técnicamente ilógico, insuficiente a los fines buscados y susceptible de inducir a confusión.

Desde el primer punto de vista equivaldría a realizar en el orden interno un acto internacionalmente irrelevante e incompatible con el que el mismo Estado habría ya realizado en el orden internacional. La adhesión obliga a España en virtud de su propio instrumento y, usualmente, desde la fecha de su depósito y, por lo tanto, el Instrumento que la Asesoría propone sería una medida "doméstica" cuyo relieve técnico sería harto difícil de precisar. Además, desde una perspectiva meramente funcional, si lo que se pretende con esta solución es vencer ciertas dificultades ofrecidas por disposiciones legales referentes a los "Tratados ratificados", no bastaría el Instrumento de adhesión en forma de ratificación, sino que, en puridad, sería preciso la ratificación de la adhesión, tesis posiblemente patrocinada por la Abogacía del Estado, respecto de cuya inidoneidad se ha tratado ya. En fin, esta escisión entre actos internacionales y medidas internas en el proceso de conclusión de Tratados, además de introducir una peligrosa quiebra en el principio más atrás enunciado de unidad intencional entre los actos de una y otra esfera, sustituiría la noción de ratificación acto internacional, propia de nuestro Derecho Constitucional histórico y vigente, por el de ratificación parlamentaria interna y llevaría a cambiar el sistema de incorporación automática de las normas convencionales al propio ordenamiento por el de "conver-

sión", al exigir para la vigencia interna un Instrumento puramente interno.

2. La solución que, a juicio del Consejo, requiere el problema consultado ha de ser plural, puesto que debe resolver una cuestión urgente a la vez que ofrecer un criterio de carácter general para el tratamiento de las adhesiones.

Respecto del primero, todo induce a concluir que la legislación tributaria española, al exigir la ratificación para la eficacia de las cláusulas fiscales de los Tratados supone un obstáculo para la aplicación de ciertos Convenios a los que España se ha adherido, como los de Viena de 1961 y 1963, relativos a relaciones diplomáticas y consulares. El Consejo insiste en la irrelevancia de estas disposiciones para privar de eficacia a un Tratado no ratificado, pero debidamente concluido y, por lo tanto, obligatorio para España y en España, más considera que, mientras dichos preceptos subsistan, perdurará una situación confusa en la que será extremadamente difícil la práctica incorporación automática del Derecho convencional al ordenamiento nacional en la mayoría de los Tratados en que España es parte.

La reforma legislativa de todas las normas de esta índole exigiría un proceso excesivamente largo para la urgencia con que el problema se

plantea. Por ello este Alto Cuerpo estima adecuado que se dicte un Decreto-Ley, conforme a lo previsto en el art. 13 de la Ley de Cortes que disponga: "serán eficaces todas las cláusulas tributarias contenidas en los Tratados y Convenios internacionales en los que España sea parte, desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado, en la forma que corresponda a su procedimiento de conclusión." Dicho Decreto-Ley deberá contener, además, una disposición derogatoria general de las normas anteriores que le sean contrarias.

El Consejo estima justificado el recurso al procedimiento del art. 13 de la Ley de Cortes por concurrir la urgencia. En efecto, esta circunstancia no debe apreciarse solamente en función de una premura temporal cuantitativamente medible que, por otra parte, puede aparecer en cualquier momento, sino también atendiendo a la grave anomalía de la situación presente, de acuerdo a la cual hay un conflicto entre las leyes internas y aquellas normas convencionales en principio incorporadas automáticamente al mismo ordenamiento. Es evidente que por tratar de modificar disposiciones de rango legal es preciso la jerarquía de Decreto-Ley.

En cuanto al contenido, es cierto que, de acuerdo a los precedentes más atrás citados al analizar el tipo Vº de la práctica de las adhesiones, podría llegarse a un resultado prácticamente análogo publicando los Convenios en cuestión en forma de Decreto-Ley. Esta solución ofrecerá, además, la ventaja de poder incluir una disposición en la que se ofreciese

a las representaciones diplomática y consular de los Estados que no son parte en los Convenios el sistema de los mismos en régimen de reciprocidad. Sin embargo, el Consejo estima que semejante fórmula podría inducir a confusión, como fué el caso de las prece-
dentes citadas, al introducir en casos concretos y frente al sistema general de la incorporación automática, el de la conversión del Derecho Internacional convencional en interno a través de la promulgación de una norma paralela. Por otra parte, puesto que el obstáculo que se trata de salvar son unas normas legales de técnica harto criticable, parece que la solución más razonable sea modificarlas.

Dentro de esta misma línea, el Consejo considera de todo punto precisa una reforma legislativa por los cauces ordinarios que elimine del Derecho español las normas no derogadas por el Decreto-ley antes propuesto y en las que se exija la ratificación como condición de eficacia de un Tratado, expresión que lógicamente habría que evitar en la legislación futura. Con ello tan sólo se propone la puesta al día de nuestro ordenamiento en este punto, cancelando disposiciones arcaicas que no corresponden ni al Derecho Internacional vigente, ni a la misma práctica internacional española. La alternativa lógica a dicha propuesta habría de ser la inimaginable renuncia por España a utilizar en sus relaciones internacionales otro sistema de celebración de Tratados que el poco flexible y decadente de la firma seguida de ratificación, puesto que resultaría incongruente que el Estado se obligase internacionalmente de forma que sus propias leyes consideran irrelevante para la eficacia interna de las obligaciones.

3. En cuanto a un criterio general para el tratamiento de las adhesiones, el Consejo considera que sólo puede formularse dentro de una racionalización global de la práctica española en materia de celebración de Tratados. De tan vasta perspectiva sólo se tratará aquí de formular unos criterios relativos al control que al Gobierno y a las Cortes corresponden tanto en el proceso de formación de la voluntad estatal como en cuanto a su manifestación. Dichos criterios son los siguientes: 1) De acuerdo con el art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico sólo al Gobierno corresponde mediante la autorización el control de las negociaciones internacionales y de la realización de aquellos actos susceptibles de expresar el consentimiento obligacional del Estado. Dada la libertad de formas que rige en esta materia, es indudable que la redacción actual del mencionado precepto es insuficiente. 2) Los Convenios en trance de celebración que afecten a materia de Ley y vayan a ser objeto de firma y ratificación formal deben ser remitidos a las Cortes antes de ser ratificados, a efectos del dictamen previsto en el art. 14-II. Lo mismo sería preciso en el supuesto del art. 14-I por requerirse una Ley de autorización para la ratificación. 3) Los que, sin haber sido calificados como relativos a materia de Ley por el Gobierno de acuerdo al punto anterior vayan a ser formalmente ratificados, deberían ser también remitidos a las Cortes a título informativo a efectos de que pueda intervenir el Dictamen de calificación previsto en el art. 12 de la Ley, de manera que, caso de considerarse materia

de Ley el objeto del Tratado, pueda proceder el Dictamen preceptivo del artículo 14-II. 4) En los restantes supuestos, es decir, cuando no se requiera ratificación formal y, por lo tanto, siempre que se proceda mediante adhesión, el Gobierno podrá comunicar a las Cortes su intención de celebrar Acuerdos internacionales o la celebración de los mismos -y sería conveniente que así lo hiciese - pero, cualquiera que sea la materia sobre la que dichos Convenios versen, dicha comunicación ha de hacerse a título puramente informativo y no, como hasta ahora se viene haciendo, sobre la base del art. 14 con la consiguiente emisión de Dictamen. Ello es claro que no empece el que, en la medida en que otras normas o el Reglamento de la Cámara lo posibilite, la información pueda dar lugar a debates o mociones. No se alude en este Dictamen a una posible reforma de la Ley de Cortes.

Estos criterios ofrecen la ventaja de respetar al máximo la competencia que a las Cortes atribuyen las Leyes Fundamentales a dar plena eficacia a las previsiones de los arts. 12 y 14 de su Ley Constitutiva, pero, a la vez, evitan que se dictamine lo que no cabe consultar - la ratificación cuando no haya - o lo que, según su Ley constitutiva, no es de competencia de las Cortes, la adhesión.

Respecto a esta última, el Consejo considera que si la adhesión a un Convenio Internacional obliga a España en virtud de correspondiente

Instrumento expedido por el Ministerio de Asuntos Exteriores "cumplidos los requisitos exigidos por la legislación española" y que no son otros que la autorización del Gobierno que se refiere el art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico, al publicarse el Convenio en el Boletín Oficial del Estado debería hacerse bajo la firma del citado Ministro dejando constancia de que, previa autorización del Gobierno, el Instrumento se depositó en tales circunstancias de tiempo y lugar. Con ello se mantendría la unicidad de la adhesión - acto internacional - y se autentificaría la publicación del Convenio.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, por mayoría, es de dictamen:

1. - Que la adhesión de España a Convenios Internacionales tan sólo exige la autorización del Gobierno tal como lo dispone la Ley de Régimen Jurídico - artículo 10, 5 - sea cual sea la materia objeto del Convenio.
2. - Que no procede la emisión de un instrumento de ratificación de la adhesión o de sanción de la adhesión análogo a los de ratificación.
3. - Que un Convenio al que España se haya adherido en la debida forma obliga en virtud de la sola adhesión y ha de ser aplicado como tal una vez publicado en la forma acostumbrada.
4. - Que dicha aplicación sería muy facilitada adoptando las me-

didadas legislativas propuestas en el cuerpo del Dictamen.

5. - Que las normas y prácticas españolas referentes a la celebración de tratados debería racionalizarse en los términos propuestos en el cuerpo del Dictamen, pudiendo dicha racionalización culminar en una reforma del artículo 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

=====

VOTO PARTICULAR que formula el Consejero Don José María Rovira Burgada en el expediente instruido sobre la tramitación que debe darse a las adhesiones a los Convenios Internacionales.

Las tres primeras conclusiones del dictamen aprobado por mayoría dicen así:

1^a. Que la adhesión de España a Convenios internacionales tan sólo exige la autorización del Gobierno, tal como dispone la Ley de Régimen Jurídico - art. 10, 5 - sea cual sea la materia objeto del Convenio.

2^a. Que no procede la emisión de un instrumento de ratificación de la adhesión o de sanción de la adhesión análogo a los de ratificación.

3^a. Que un Convenio al que España se haya adherido en la debida forma obliga en virtud de la sola adhesión y ha de ser aplicado como tal una vez publicado en la forma acostumbrada.

Las otras dos conclusiones del dictamen contienen propuestas o sugerencias de determinadas reformas legislativas, en el examen de cuya procedencia no se entra en este Voto particular, limitado a la cuestión planteada por el Ministerio.

El Consejero firmante discrepa del parecer de sus compañeros pues estima, por el contrario, que la consulta deber ser evacuada, en lo sustancial, de acuerdo con las notas de la Asesoría Jurídica Internacional y de la Asesoría Jurídica - Abogacía del Estado - del Ministerio de Asuntos Exteriores.

I.

Este Voto particular parte del principio o de la doctrina, precisamente invocados en el dictamen de que se trata, que este Consejo expuso ya en el que emitió en 20 de junio de 1968 (expediente num. 36.017) en los siguientes términos:

"El control jurídico y político de las competencias internacionales

del Estado por los órganos internos del mismo no tiene otro objeto que evitar que, por vía internacional, se atente a la distribución de competencias que en el orden interno realiza la Constitución...las competencias internas y las competencias internacionales del Estado no son sino dos aspectos de una misma atribución de potestad que, en favor de las mismas instituciones, realiza el ordenamiento jurídico, de manera que a quien corresponde la competencia de legislar en lo interno corresponde la competencia internacional en materia legislativa, y así en los demás casos."

II.

Esto establecido, y cualesquiera que sean los términos más o menos ambíguos, oscuros o contradictorios de nuestra legislación en punto a las formalidades a llenar sobre la negociación, firma, ratificación y aprobación de Convenios internacionales y sobre la adhesión a los mismos, la conclusión debe inspirarse siempre en el principio y en la doctrina expuestos.

A la vista de los preceptos contenidos en dos Leyes Fundamentales - la Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967: artº 9º y la Ley de Cortes de 17 de julio de 1942: arts. 1º, 8º, 9º, 10, 12 y 14 --y en la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957 - artº 10,

num. 5 -, parece evidente e indudable:

- a) que compete al Consejo de Ministros autorizar la negociación y firma de Tratados o Acuerdos y Convenios internacionales.
- b) que tambien le compete autorizar o acordar la adhesión a los existentes.
- c) que los acuerdos del Consejo de Ministros en los supuestos a) y b) no son, en todo caso y por sí solos, suficientes para la plena fuerza legal del Tratado, Convenio o Acuerdo a que aquéllos se refieran a tenor de lo que se dice en los siguientes apartados.
- d) que el Jefe del Estado necesita una Ley o, en su caso, acuerdo o autorización de las Cortes para ratificar Tratados o Convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español.
- e) que las Cortes en Pleno deberán ser oídas para la ratificación de los demás Tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme al artº 10 de la Ley de Cortes.

- f) que la respectiva Comisión de Cortes deberá ser oída para la ratificación de los Tratados que afecten a materias - distintas de las anteriores - cuya regulación sea de su competencia, a tenor del artº 12 de la misma Ley de Cortes.
- g) que el Gobierno, sin necesidad de oír a las Cortes, en Pleno ni en Comisión, está facultado para la firma y para la ratificación de Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales cuyo contenido no esté comprendido en las materias y casos previstos en los arts. 10 y 12 de la Ley de Cortes, con plena fuerza legal y sin necesidad de ningún otro requisito.
- h) que en los casos de adhesión, de aprobación a la adhesión o de ratificación de la adhesión a un Tratado, Convenio o Acuerdo internacional, deberán observarse estrictamente las mismas formalidades que, según los distintos supuestos, se consignan en los precedentes apartados, para la plena fuerza legal de los mismos.
- i) que, a pesar de que en los preceptos legales citados no se mencione la palabra "adhesión", sino tan sólo en el

art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, esa circunstancia no puede en manera alguna llevar a la conclusión de que la adhesión compete al Consejo de Ministros, cualquiera que sea el contenido del Tratado, Convenio o Acuerdo, y que sólo la ratificación exige, según los casos, las formalidades para ella previstas.

j) se está, en efecto, ante un problema de capacidad jurídico-política, y la conclusión debe ser idéntica, sea cual fuere el camino o el medio por el cual se llegue a establecer o implantar unos derechos, unas obligaciones o un conjunto de normas que, provenientes del campo de las relaciones internacionales, hayan de obligar en territorio nacional, ya como Ley, ya como disposición de rango inferior. Lo contrario significaría una clara conculcación de las Leyes Fundamentales citadas y de su interpretación finalista, a la luz del principio invocado: a quien corresponde la competencia de legislar en lo interno corresponde la competencia internacional en materia legislativa.

k) la palabra "ratificación" empleada en los textos legales citados se utiliza sin duda en un sentido amplio, esto es, como la "aprobación" de un acto o de un acuerdo que necesita para su plena validez legal la aceptación de un órgano de superior autoridad. Por tanto, tan exigible es este requisito

si la modalidad o la forma en que se ha llegado al acuerdo ha sido la negociación y firma del mismo como parte contratante, como si se trata de adherirse o de acceder a un acuerdo negociado y convenido por terceros, Resultaría, si no, sencillamente absurdo que el Gobierno necesitara una Ley o la audiencia de las Cortes para el caso de ratificación - strictu sensu -, esto es, de un Convenio negociado y firmado por el Gobierno mismo, y que en cambio, no fuera exigible ese requisito para adherirse al concertado por otros Estados, aunque el contenido de uno y otro fuera idéntico. De entenderse esto, como ya dijo este Consejo de Estado en su dictamen invocado, "se atendería a la distribución de competencias que en el orden interno realiza la Constitución..." y se atribuirían al Consejo de Ministros una capacidad y unas facultades que notoriamente competen, según esas dos Leyes Fundamentales, a Organos superiores al Gobierno, sin que frente a tan terminantes preceptos puedan invocarse ni prevalecer otros de una Ley ordinaria, la de Régimen Jurídico de la Administración, en la que, dicho sea de paso, no se hace constar que para la plena validez legal de los Tratados, Convenios o Acuerdos negociados y firmados por el Gobierno sea o no necesaria la ratificación, como tampoco se dice que para la adhesión sea o no necesaria la ratificación o la aprobación.

1) en fin: la experiencia o la práctica seguida, que cuida de recoger el dictamen, pone bien de relieve que se cuentan bajo la vigencia de las Leyes examinadas varios casos en que no ha bastado el simple y solo acuerdo del Consejo de Ministros para la adhesión a Tratados o Convenios internacionales, sino que se ha oído a la respectiva Comisión de Cortes o se ha dictado una Ley (Acuerdo general de 30 de octubre de 1947 sobre Aranceles de Comercio, G.A.T.T., protocolo de adhesión; adhesión de España al Convenio constitutivo de la Corporación Financiera Internacional, Decreto-ley de 10 de marzo de 1960; Convenio constitutivo de la Asociación Internacional de Desarrollo, adhesión de España, Decreto-ley de 21 de septiembre de 1960; Convenio constitutivo del Comité Internacional de Migraciones Europeas, adhesión de España, oída la Comisión de Tratados de las Cortes Españolas.

En virtud de las consideraciones expuestas, el Consejero Permanente que suscribe es de parecer:

1º Que la adhesión o la aprobación de España a Tratados, Con-

venios o Acuerdos internacionales, exigen las mismas formalidades que, según los distintos casos y en atención a su contenido, se requieren y han quedado expuestas en este Voto particular para la ratificación de aquéllos.

2º. Que, en los casos de adhesión, tales formalidades pueden cumplirse bien antes de manifestarse la adhesión (autorización), o bien después de manifestada (aprobación o ratificación de la adhesión).

3º. Que un Tratado, un Convenio o un Acuerdo al que España se haya adherido sin el cumplimiento de las formalidades expresadas no obliga en virtud de la sola adhesión y por el simple acuerdo del Consejo de Ministros, salvo en el supuesto contemplado en el párrafo g) del apartado II de este Voto.

Madrid, 13 de julio de 1970

=====

DICTAMEN Nº 37.248/37.068 DE
25 DE NOVIEMBRE REMITIDO AL
EXCMO. SR. MINISTRO DE ASUNTOS
EXTERIORES ACORDADO POR MAYO-
RIA POR LA COMISION PERMANENTE
DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL EX-
PEDIENTE RELATIVO A LA TRAMITA-
CION QUE DEBE DARSE A LAS ADHE-
SIONES A LOS TRATADOS INTERNACIO-
NALES .

Excmo. Señor:

SEÑORES:

Bau, Presidente
 Conde de Casa Rojas
 Marqués de Valdeiglesias
 Suñer
 Cuervo
 Coronel
 Rovira
 Valdés-Larrañaga
 Díez-Alegría
 Herrera Tejedor
 Botella Llusía
 Logaz Lacambra
 Tejera Victory
 Rubio García-Mina
 Alonso Alonso
 Bustamante de la Rocha
 González-Gallarza
 Martín-Artajo, Secretario
 General.

El Consejo de Estado en Pleno,
 en sesión celebrada en el día 19 de
 noviembre de 1971, con asistencia
 de los señores que al margen se
 expresa, aprobó, por mayoría, el
 siguiente dictamen, con el voto en
 contra de los Sres. Rubio García-
 Mina y Conde de Casa Rojas, quien
 formula el voto particular que se copia
 a continuación del referido dictamen:

"El Consejo de Estado en Pleno ha
 examinado el expediente relativo a

la tramitación que debe darse a las adhesiones a los tratados inter-
 nacionales, que les fué remitida por Orden de V.E. de 29 septiembre
 de 1.970.

Resulta de antecedentes:

1º - Que a la Administración activa se le plantea la duda de si,
 a pesar de que solamente se exige para las adhesiones la autoriza-
 ción del Gobierno a tenor del artículo 10, 5 de la Ley de Regimen
 Jurídico de la Administración del Estado, serían de aplicar las exi-

gencias del art. 14 de la Ley Constitutiva de Cortes, en razón de que la materia sobre la que versan los convenios objeto de la adhesión afecta a las reservas de los arts. 10 y 12 del mencionado texto fundamental.

2º. - Acompaña a la Orden de remisión una nota de la Asesoría Jurídica Internacional en la que se propone la adhesión debe estar en el orden interno sujeta a los mismos requisitos de la ratificación, es decir, a dictamen de las Cortes en los supuestos de los arts. 14, 10 y 12 de su Ley constitutiva y la emisión por la Jefatura del Estado de un Instrumento redactado "según el modelo de las ratificaciones". La proposición de la Asesoría Jurídica Internacional se basa en tres argumentos: 1º, que la plena eficacia obligatoria de la adhesión la hace materialmente equivalente a la firma seguida de ratificación por lo que formalmente debe tramitarse de la misma manera que ésta. 2º. Puesto que el artº 14 de la Ley de Cortes exige que estas sean oídas cuando haya de ratificarse tratados relativos a materias de su competencia, de acuerdo a los artículos 10 y 12, "en lo que concierne a los tratados habrá de considerarse que si su contenido está formulado por alguna disposición que, de plasmarse en una fuente interna de derecha debiera revestir forma de Ley, deberán ser oídas las Cortes para su ratificación o adhesión. "En tercer y último lugar, considera la Asesoría que el ejercicio de la facultad legislativa fué concedido al Jefe del Estado por las Leyes

de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 y el artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado señala, entre las competencias del mismo, la de sancionar y promulgar las leyes... " por analogía pueden afirmarse que la facultad de obligarse España por un tratado y en disponer que dicho tratado sea cumplido en España, será competencia del Jefe del Estado, siempre que sus disposiciones fueran objeto de una Ley o de una fuente jurídica interna". (sic).

3º. - La Abogacía del Estado por su parte estima que "cualquiera que sea la forma en que se haya realizado la adhesión a los convenios anteriores, deberá respecto de estos, cuando no ha habido una auténtica ratificación debidamente promulgada, partir de la aprobación que, al parecer, existe ya dada por las Cortes Española para publicar un texto en la forma habitual de ratificación, sin perjuicio de mencionar en ella que se ratifica el texto al cual se ha prestado la adhesión por parte del Gobierno Español" (sic). Sin embargo, lo más interesante de dicha nota es que introduce en el expediente referencia a la causa inmediata del planteamiento del problema consultado; la eficacia interna de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares de Viena de 1961 y 1963 a los que España ha dado su adhesión y que, por lo tanto, no han sido objeto de una ratificación formal.

4º. - Que el 3 de julio de 1970 dictaminó el asunto la Comisión Permanente de este Consejo, teniendo su dictamen las siguientes conclusiones:

1. - Que la adhesión de España a Convenios Internacionales tan sólo exige la autorización del Gobierno tal como lo dispone la Ley de Régimen Jurídico-artículo 10, 5.

2. - Que no procede la emisión de un Instrumento de ratificación de la adhesión o de sanción de la adhesión análogo a los de ratificación.

3. - Que un Convenio al que España se haya adherido en la debida forma obliga en virtud de la sola adhesión y ha de ser aplicado como tal una vez publicado en la forma acostumbrada.

4. - Que dicha aplicación sería muy facilitada adoptando las medidas legislativas propuestas en el cuerpo del Dictamen.

5. - Que las normas y prácticas españolas referentes a la celebración de Tratados debería racionalizarse en los términos propuestos en el cuerpo del dictamen, pudiendo dicha racionalización culminar en una reforma del artículo 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

5º. - Que a tal Dictamen acompañó un voto particular del Consejero Permanente Sr. Rovira Bugada, cuyas conclusiones fueron las siguientes:

1. - Que la adhesión o la aprobación de España a Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales exigen las mismas formalidades que, según los distintos casos y en atención a su contenido, se requieren y han quedado expuestos en este Voto Particular para la ratificación de aquellos.

2. - Que en los casos de adhesión tales formalidades pueden cumplirse bien antes de manifestarse la adhesión (autorización), o bien después de manifestada (aprobación o ratificación de la adhesión).

3. - Que un Tratado, un Convenio o un Acuerdo al que España se haya adherido sin el cumplimiento de las formalidades expresadas no obliga en virtud de la sola adhesión y por el simple Acuerdo del Consejo de Ministros, salvo en el supuesto contemplado en párrafo g) del apartado II de este voto.

6º. - Que el Departamento de origen "a fin de contar con el máximo asesoramiento jurídico" haciendo uso de la facultad establecida en los arts. 20 y 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado

remite el expediente a Dictamen del Pleno del Consejo.

El Consejo de Estado en Pleno, analizado el derecho internacional y la legislación española vigente en la materia, entiende que una solución al problema planteado solo puede darse previo el examen de una serie de cuestiones previas, siguiendo al efecto este Dictamen el presente esquema:

A - Dualidad y articulación de los órdenes internacional e interno.

1. Posiciones en la articulación de los órdenes internacional e interno.
2. El derecho de tratados según la Convención de Viena.
3. La formación de un derecho constitucional internacional.
4. Conclusiones parciales.

B - La perspectiva del derecho interno y la ordenación de las competencias constitucionales.

1. La competencia en derecho constitucional.
2. El establecimiento de una reserva a la ley.
3. La ordenación constitucional española de las competencias internacionales.
4. La incidencia del ordenamiento internacional sobre este planteamiento.
5. Conclusiones parciales.

C - Tramitación que debe darse a las adhesiones a tratados internacionales.

1. Ordenación de actuaciones.
2. Necesidad de una clarificación de normas.

A - Dualidad y articulación de los órdenes internacionales e interno.

El problema de la tramitación de las adhesiones a los tratados internacionales se circunscribe, en principio, el ámbito del derecho interno. No obstante, las consecuencias que en el ámbito internacional pueden derivarse de la adopción de una u otra solución exige la contemplación previa de las soluciones clásicamente adoptadas en materia de relación entre ordenamientos jurídicos (1), las normas internacionales sobre contracción de obligaciones (2) y el derecho constitucional internacional español (3).

1. Posiciones en la articulación de los ordenamientos internacional e interno.

a) Consideración separada de los dos ordenamientos jurídicos.

Uno de los clásicos temas del derecho internacional, planteado por la doctrina germana de fines del siglo pasado, es el de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, cuestión

disputada sobre la que las distintas escuelas del pensamiento jurídico internacional han ofrecido soluciones diferentes. Dichas soluciones pueden reconducirse a dos, que han venido en llamarse monista y dualista.

Aquella, ligada a la concepción normativista del derecho, no niega la existencia de dos ordenamientos diferentes, sino que los considera en posición de supremacía de uno respecto al otro. De examen comparativo de las normas centrales de ambos ordenamientos se deduce la primacía de la norma escrita internacional sobre la constitución, lo que asegura el carácter subordinado del derecho interno.

La concepción dualista, por el contrario, atiende a las diferencias existentes entre los dos sistemas de derecho, puesto que son distintos los sujetos obligados, las normas, su ámbito de aplicación, la organización y los efectos normativos. Se trata de dos órdenes jurídicos diferentes y separados cuya articulación depende tanto de la normativa internacional como de las Constituciones de los países miembros de la comunidad internacional.

La consideración de ambas posiciones da luz sobre diferentes puntos de interés.

- b) El ordenamiento internacional tiende a asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

En principio, la convención o pacto obliga a las partes. Los Estados que suscriben un Tratado internacional se obligan a su cumplimiento. El Tratado, debidamente perfeccionado, es fuente de obligaciones para los Estados y supone normalmente el cumplimiento de determinadas actividades por los órganos del Estado.

El derecho internacional trata de asegurar el cumplimiento de sus normas a través de una serie de técnicas, principalmente respaldadas por la consideración de los tratados como normas legales, obligatorias en el país que los suscribe con la fuerza de la ley. La consideración del derecho convencional como derecho interno (*International law is a part of the law of the land*) protege a su contenido con las mismas garantías de que goza el cumplimiento de unas obligaciones legales intrnas.

Cualquiera que sea la causa del incumplimiento, las obligaciones internacionales inatendidas suponen que el Estado que faltó al contenido de la norma incurre en responsabilidad, que puede ser exigida conforme a las normas y prácticas internacionales.

La misma existencia de normas interiores que impidan el cumplimiento de obligaciones internacionales, o la inexistencia de un cuadro normativo adecuado que dificulte tal cumplimiento pueden ser motivo de responsabilidad.

- c) El derecho interno debe atender a la efectividad de las obligaciones internacionales del Estado.

Este mundo de obligaciones en la perspectiva internacional se resuelve en un cuadro de competencias desde el punto de vista del derecho interno. El derecho interno debe ordenar competencias en orden a procurar la efectividad de las obligaciones internacionales. En este sentido procede el cumplimiento de todos los principios y requisitos formales y materiales que permitan que no se produzcan situaciones internas de conflicto normativo que amparen el incumplimiento de las obligaciones citadas. En consecuencia, los ordenamientos internos deben definir las competencias que se atribuyen a los diferentes órganos del Estado en orden a la representación internacional y a la aplicación de las normas internacionales.

Ahora bien, estas obligaciones de un Estado miembro de la comunidad internacional no implican de modo alguno que la ordenación constitucional de sus competencias haya de ser alterada en función de Convenios y prácticas internacionales.

De ahí que no quepan soluciones apriorísticas y uniformes al tema de las relaciones entre los dos ordenamientos referidos , procediendo el estudio separado de las normas básicas de ambos ordenamientos.

2. - El derecho de tratados de la Convención de Viena
adoptado por las Naciones Unidas el 22-5-59.

La dualidad de órdenes puesta de manifiesto lleva a consecuencias inmediatas, imponiendo cada ordenamiento sus propios conceptos. El examen del Derecho Internacional vigente debe partir de la Convención de Viena sobre el derecho de tratados adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre esta materia el 22 de mayo de 1969, de la que España aún no es parte, si bien puede adherirse a la misma al amparo de la cláusula del art. 83.

Aun no siendo España parte de la Convención, sus normas tienen valor general, dada la codificación que supone el derecho internacional vigente.

a) Valor general de los conceptos internacionales

Se apuntaban anteriormente las posiciones principales sobre el problema de las relaciones entre las normas internacionales e internas que regulan el ejercicio por parte del Estado de sus competencias internacionales, entre ellas, especialmente, las referentes a la celebración de Tratados. Sin embargo, se ha reconocido de modo unánime y así lo consagra el Derecho positivo, la dualidad de órdenes interno e internacional, en el primero de los cuales se forma la voluntad del Estado que se ha de manifestar en el segundo.

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas distinguía en su 18ª sesión, de mayo de 1966, entre "las disposiciones específicas del Derecho Interno con respecto... a los requisitos que han de concurrir para que los órganos competentes del Estado puedan proceder al acto internacional por el que se hará constar el consentimiento del Estado en obligarse" y "el acto internacional por el cual se manifiesta ese consentimiento", consistente en el "canje, depósito o notificación internacional del instrumento que se especifica en el tratado como medio por el cual pueden los Estados llegar a ser parte de él" (extracto del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 18º período de sesiones, 4 de mayo a 19 de junio de 1966. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, Tomo II, página 24-a).

Las razones de esta escisión son de dos órdenes: por una parte, la condición interestatal de la Sociedad Internacional y la personalidad moral de los Estados llevaba a plantearse el problema de la génesis de la voluntad que manifestaban en el orden internacional; pero durante el antiguo régimen el "*ius representationis omnimodae*" del que gozaba el Príncipe, merced a su encarnación del Estado, impedía que el problema se plantease con toda su gravedad. A esta fase corresponde la versión clásica de la ratificación cuando dicha institución consistía, no en una probación del Tratado, sino en una

confirmación por el mandante soberano de los poderes anteriormente concedidos a su representante para negociarlo y del ejercicio de los mismos. La distinción entre el orden interno en que se gestaba la voluntad estatal y el internacional en que se declaraba era lógicamente evidente, pero sus consecuencias prácticas no tenían todavía el relieve que adquieren en la fase ulterior.

La divergencia señalada entre uno y otro plano se hizo aun más clara cuando, inalterada la estructura interestatal de la Sociedad internacional, el moderno constitucionalismo introdujo en la Organización de los Estados el principio de control mediante la dispersión de competencias entre diversos órganos e instituciones.

En su virtud, la atribución de la competencia de ratificar al Cuerpo Legislativo constituyó una técnica que permitía a éste controlar el poder de celebrar Tratados reservados al Ejecutivo. El por qué de dicho control se examinará más adelante, pero hasta aquí señalar que es a partir de esta configuración interna de la competencia para ratificar como se llega a la versión clásica de dicha institución, "se estableció que el Tratado mismo debía ser ulteriormente ratificado por el Estado para que fuese obligatorio" (id. pag. 31-b).

Esta escisión entre ambos órdenes, el interno en que se gesta la voluntad del Estado y el internacional en que se manifiesta, no empece su necesaria relación, puesto que los dos regulan a niveles distintos

un proceso único. Ciertamente que la intervención de diversos órganos internos en el proceso de formación de la voluntad estatal, v. gr. mediante la autorización legal de la ratificación internacional constituída según el artº 16 de la Convención por el depósito, canje o notificación del correspondiente instrumento son, como advierte la Comisión de Derecho Internacional, "actos de procedimiento enteramente distintos que se llevan a cabo en esferas diferentes" (ib. pag. 31B). Pero uno y otro se refieren necesriamente al mismo objeto: la voluntad soberana del Estado de obligarse mediante Tratado, puesto que, de no ser así, el control interno previsto por la Constitución al quedar cortado del acto internacional que obliga al Estado no cumpliría su finalidad.

Afirmar la dualidad de órdenes ha sido preciso para evitar que se confundiese la aprobación dada por órganos estatales internos a la conclusión del Tratado, esto es, los diversos modos de formación de la voluntad estatal, con el acto internacional en que éstase manifiesta.

El Consejo considera que el Derecho comparado ofrece un criterio casi unánime en pro de considerar que sólo ha de entenderse por ratificación el acto internacional sin perjuicio de que para su producción hayan de concurrir instituciones varias, por ejemplo: el Jefe del Estado, el Gobierno, una o varias Cámaras legislativas, jurisdicciones constitucionales, etc. Lo que a veces ocurre es que la Constitución

no atribuye la emisión formal de la ratificación al Jefe del Estado, sino a una Asamblea. Ello no debe entenderse como una confusión de la ratificación internacional y la aprobación parlamentaria, sino que, en tales casos, llevar a cabo el acto internacional en que la ratificación consiste, corresponde a un órgano y no a otro.

Esta unicidad de la manifestación del consentimiento estatal como acto internacional y la unidad intencional que vincula a dicho acto el proceso de formación de la voluntad de los órganos del Estado, encuentra un ejemplo adecuado en el Derecho constitucional histórico y vigente de España. En efecto, nuestras Constituciones atribuyen constantemente al Rey o al Jefe del Estado la competencia de ratificar, esto es, de emitir el correspondiente instrumento que ha de ser depositado o canjeado y exige, en ciertos casos, la previa autorización de las Cortes como condición de posibilidad del ejercicio de la mencionada competencia. También la práctica actual confirma lo expuesto al incorporar al instrumento formal de ratificación la mención expresa del proceso que ha llevado a la formación de la voluntad estatal; a saber, en el caso de la ratificación, la mención del dictamen de las Cortes de acuerdo al art. 14 de su Ley constitutiva y la sanción del Jefe del Estado.

Es, por lo tanto, la misma lógica del ordenamiento interno con independencia de toda posición doctrinal sobre las relaciones entre ambos

sistemas de Derecho, la que exige que, cuando sus normas se refieran a una institución internacional, ésta se entienda en el sentido que le atribuye el Derecho de Gentes. En consecuencia, cuando el Derecho español regula las condiciones y efectos de la ratificación o de otra institución internacional, estas referencias han de tomarse en su formal sentido ius internacionalista, según el cual "se entiende en cada caso por ratificación, aceptación, aprobación y adhesión el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento de obligarse por un Tratado". (art. 2-b de la Convención).

b) Según el derecho internacional adhesión y ratificación constituyen dos formas distintas de obligarse internacionalmente un Estado.

Debiendo como consecuencia de lo expuesto atender primeramente a los conceptos internacionales debe recordarse que de los arts. 14 y 15 de la Convención resulta que ratificación y adhesión son actos en que se manifiesta el consentimiento estatal de obligarse. De acuerdo a su versión clásica, la ratificación consiste en la aprobación dada al Tratado ya firmado por la Autoridad competente para obligar internacionalmente al Estado. Cualquiera que sea la justificación de esta institución - bien se trate de la convalidación de un mandato, bien de la tecnificación de un control interno - lo que es evidente es que

la ratificación, como su propia etimología indica, ha de articularse con un acto anterior que normalmente es la firma. Allí donde no hay firma u otro acto internacional que pueda asimilársele por crear una situación de pendencia, no puede haber ratificación y los mismos instrumentos de ésta tal como se redactan, v. gr. en la práctica española hacen constar con fórmula estereotipada la anterior firma del Convenio por los plenipotenciarios nombrados en buena y debida forma.

Por su parte, la adhesión es el procedimiento tradicional mediante el que un Estado, en determinadas circunstancias, llega a ser parte de un Convenio por el cual no es signatario, y, según dispone el artº 15 de la mencionada Convención, "salvo que el propio Tratado disponga otra cosa al respecto", su instrumento "hace constar el consentimiento de un Estado en obligarse", es decir, sin que se precise ningún otro trámite ulterior.

Debe llamarse la atención, sin embargo, sobre el hecho de que aunque la adhesión aparezca hoy como un procedimiento de significado unívoco, bajo su nombre se han amparado figuras históricas y sustancialmente diferentes. Por una parte, la adhesión se utiliza, en el momento de generalización de la realización de Convenios internacionales, como vía de conclusión de los mismos cuando su objeto no justifica acudir a las solemnidades propias de la ratificación.

Junto a este origen, motivado por el rango de la materia, la adhesión se generaliza por razones de procedimiento. Se utiliza como vía de expresión del consentimiento de un Estado en obligarse por un Convenio multilateral o en entrar a formar parte de una organización internacional.

La diferencia de significado de ambos supuestos puede crear un equívoco al conectar el procedimiento de obligarse en Derecho Internacional con la ordenación de las competencias en Derecho interno. El caso es patente particularmente en la llamada admisión a organizaciones internacionales, donde una vez que el Estado se integra en ellas se somete a las normas organizativas y de procedimiento de la organización. El acto de adhesión cobra particular importancia por comprometer para el futuro la voluntad del Estado respecto a unas obligaciones cuyo alcance se desconoce al ser admitido como miembros de la organización.

Con estas consideraciones quedan suficientemente aclarados dos aspectos del tema. Por una parte, que la adhesión es un término que alude a una forma de obligarse al margen de un contenido, y por otra que precisamente su carácter heterogéneo la invalida como elemento definitorio y delimitador de una atribución de competencias.

Adhesión y ratificación aparecen como procedimientos paralelos para contraer obligaciones internacionales. La práctica internacional

reiterada demuestra la vigencia de esta regla general del Derecho. Así, por ejemplo, la denominada "fórmula de Naciones Unidas" utilizada en los Convenios concluidos en el marco de dicha Organización, desde el de relaciones diplomáticas de 1961, consagra la forma tradicional consistente en la previsión de dos modos para llegar a ser parte en el Convenio. Por un lado, éste queda abierto hasta una determinada fecha a la firma de los Estados y entra en vigor en función de los instrumentos de ratificación; por otro lado, a partir de la mencionada fecha el Convenio está abierto a la adhesión de los Estados que llegan a ser partes en el mismo con ocasión del depósito del instrumento de adhesión, sin que, en este segundo caso, se prevea ratificación alguna.

Ello es así, porque, como corresponde racionalmente a dos instituciones paralelas, adhesión y ratificación son mutuamente excluyentes, de manera que allí donde hay ratificación es improcedente la adhesión y ésta, al expresar con toda perfección el consentimiento del Estado, hace innecesaria aquélla. La prueba evidente de lo dicho se pone de manifiesto en la institución denominada "adhesión pendiente de ratificación". Este procedimiento que la doctrina tiende a asimilar a una firma diferida consiste en que el instrumento de adhesión hace constar que será objeto de ratificación. La sociedad de las Naciones durante su 8º periodo de sesiones en 1927, el Secretario General de la O. N. U. y la Comisión de Derecho Internacional

de esta organización se han ocupado del tema y de sus trabajos interesa señalar dos conclusiones, en primer lugar, exigen que el tal instrumento de adhesión haga constar la pendencia de ratificación, puesto que, en caso contrario, el adherente "será incluido entre las partes en el Acuerdo y se notificará a los demás Gobiernos interesados en este sentido". En segundotérmino, "considera dicho instrumento como una simple notificación de la intención del Gobierno en llegar a ser parte", que por si sola "no le da derecho a ser parte en el Tratado". (Summary of the practice of the Secretary-General as depositary of multilateral agreements. ST/LEG/7 par. 48). Este es, la adhesión debe considerarse como definitiva en cuanto expresión del consentimiento del Estado en obligarse salvo indicación expresa en contrario y cuando concurre dicha indicación, señala la Comisión de Derecho Internacional, que un instrumento en dicha forma "resulta ineficaz" por lo que se refiere a la adhesión misma (extracto del informe citado, pag. 33b). Todo ello explica la anomalía del procedimiento descrito, su escasa frecuencia en la práctica e incluso su no regulación en la Convención de 1969; pero basta para poner de manifiesto la incompatibilidad entre adhesión y ratificación como es propio de dos procedimientos paralelos. Allí donde se pretende someter la adhesión a ulterior ratificación, se está modificando la naturaleza de la adhesión misma.

Lo dicho hasta aquí encaja perfectamente en el planteamiento clásico del tema. Así la doctrina distingue en la celebración de Tratados un procedimiento normal cuyas dos últimas fases eran firma y ratificación

y unas excepciones al mismo con una serie de modalidades, entre ellas la adhesión, sin perjuicio de que el primero constituyese la regla general y por tanto de carácter residual. Tal es la situación de hecho que todavía tiene eco en la jurisprudencia del Tribunal permanente de Justicia Internacional al declarar que "una de las reglas ordinarias del Derecho Internacional" era aquella según la cual "salvo en ciertos casos excepcionales los Tratados son obligatorios solamente en virtud de la ratificación". (serie A num. 23 pag. 20). Sin embargo, hoy día la ratificación es una institución menos utilizada debido a motivos diversos que pueden reducirse a dos grandes categorías. De una parte, el Ejecutivo tiende a evitar los controles sobre su competencia de celebrar Tratados que en favor del Legislativo establece la Constitución. Ahora bien el Derecho Constitucional clásico instrumenta dicho control atendiendo a la ratificación, según se examina más adelante. Por ello, a efectos de soslayar esta limitación se acude a fórmulas varias de Convenio internacional que a costa de la solemnidad formal, pero sin mengua de su eficacia, permitan prescindir de la ratificación. La historia política de los últimos 100 años abunda en ejemplos de lo dicho sobradamente conocidos. De otro lado, como señala la Comisión de Derecho Internacional, "el incremento de las relaciones entre los Estados, sobre todo en la esfera económica y técnica, ha conducido al uso cada vez mayor de formas de acuerdos internacionales más simplificadas entre las cuales figura el canje de notas y que, según la intención de las partes, suelen adquirir fuerza obligatoria con sólo la firma" (ib. pag. 31b).

Surge así, a través de ambos caminos coincidentes, toda una gama de fórmulas como los "agreements" de la práctica americana y los acuerdos en forma simplificada cuya única nota distintiva es que no son objeto de ratificación, sin que esta diferencia formal obste a su plena equivalencia material, puesto que distinto modo de conclusión no corresponde en manera alguna a una distinción jerárquica en cuanto al contenido o a la eficacia. A resultas de todo ello, la ratificación es hoy día un procedimiento minoritario de celebración de Tratados. Desde 1934 estudios sumamente autorizados han puesto de manifiesto a través de la investigación estadística del tema, que la mayoría de los Convenios internacionales vigentes no han sido objeto de ratificación en porcentaje que oscila entre el 80 y el 82 por ciento.

Esta situación de hecho ha obligado tanto a la doctrina como al Derecho positivo a replantearse el tema de la regla general y residual en cuanto al procedimiento de conclusión de Tratados. A la cuestión teóricamente propuesta en 1934 sobre "si los Tratados necesitan ratificación", la práctica primero y el derecho positivo después, han respondido en sentido negativo en pro de la absoluta libertad de las formas de obligarse.

Nunca en verdad ha existido un procedimiento necesario para el establecimiento de obligaciones convencionales entre los Estados ni tampoco la fórmula de conclusión de los Tratados ni su grado de solemnidad ha dependido de la materia regulada, de manera que, como

tiene declarado la Jurisprudencia Internacional, "desde el punto de vista del carácter obligatorio de los compromisos internacionales, se sabe que estos pueden ser contráidos bajo forma de Tratados, de Convenciones, de Declaraciones, de Acuerdos de Protocolos o de Intercambio de Notas" (Tribunal Permanente de Justicia Internacional, dict. consultivo sobre el régimen aduanero germano-polaco de 5 de septiembre de 1.931, serie A. núm. 41, pág. 47.)

La evolución de la posición adoptada por la Comisión de Derecho Internacional al abordar el tema desde 1962 a 1969 es significativa en extremo. En el proyecto de artículos provisionalmente elaborado en la primera de las fechas citadas, declaraba en su art.12, párrafo 1, que, en principio y salvo las excepciones señaladas en el segundo párrafo, "los Tratados habrán de ser ratificados". Esto es, se recogía el criterio tradicional favorable a la ratificación como regla general y residuaria. Sin embargo, en 1966 señalaba la propia Comisión, "si se presume que la forma general es que la ratificación es necesaria salvo cuando expresa o implícitamente está excluida, han de hacerse muchas excepciones a la norma para que concuerde con la práctica moderna con lo cual el número de casos a los que se aplicaría la norma general sería reducido, y, en su virtud, decidió "que el problema de la ratificación dependía de la intención de los Estados negociadores sin necesidad de recurrir a una norma supletoria discutible" (Ib. p. 32-a). En consecuencia, la Convención de 1969 eliminó toda supuesta regla general favorable a la ratifica-

ción consagrandó el criterio de la libertad de la forma según el cual "el consentimiento de un Estado de obligarse por un Tratado podrá manifestarse mediante... cualquier forma que se hubiere convenido" (art. 11 de la Convención). Así queda desechada del vigente Derecho Internacional toda norma de ratificación como procedimiento general para obligar convencionalmente al Estado.

3. La formación de un Derecho Constitucional Internacional

Desde el punto de vista interno el problema afecta hondamente a la estructura constitucional de competencias. Las normas constitucionales de un ordenamiento jurídico deben comprender un reparto de competencias internacionales, por dos razones fundamentales.

Primeramente, por lo que afecta a la misma estructura del Estado la competencia internacional debe concederse con arreglo a los criterios materiales que la Constitución establezca, y que en definitiva se orientan en función de la competencia que cada órgano del Estado detenta en un orden constitucional concreto.

Por otra parte, todo Estado miembro de la comunidad internacional se obliga a establecer internamente un sistema que permita la aplicación en el territorio nacional de las normas internacionales a cuyo cumplimiento se compromete.

Los dos aspectos del tema concurren en cada ordenamiento constitucional, siendo importante el examen de su situación presente en España.

a) Estado actual del problema.

La regulación constitucional de las competencias internacionales del Estado de manera que el proceso de formación de su voluntad requiera la intervención de una pluralidad de órganos en función del principio de control y responsabilidad, esenciales en la historia del constitucionalismo moderno; una de cuyas primeras más rudimentarias y famosas formulaciones fué la llamada separación de poderes ejecutivo y legislativo.

Numerosas son las razones filosóficas, políticas y técnicas que contribuyen al establecimiento por el Derecho constitucional del control del Legislativo sobre la competencia del Ejecutivo para celebrar Tratados. Sin embargo, a los efectos de la presente consulta, solamente interesa destacar que la distribución de competencias realizada por la Constitución en el orden interno resultaría ineficaz si el Ejecutivo tuviese una competencia plenaria en el orden internacional y pudiese, por lo tanto, obligar al Estado en materias que, como la Hacienda Pública, la modificación de las Leyes o los derechos individuales de los ciudadanos se atribuyen en el orden interno a la competencia de otros órganos,

v. gr., las Asambleas legislativas. Si el Tratado o Convenio es celebrado sin intervención de éstas, el resultado consiste en que, según los sistemas, las normas así convenidas ya se incorporan automáticamente al ordenamiento nacional, ya se transforman en internas a través de una norma paralela; pero la adopción de uno u otro régimen - incorporación automática o conversión - es irrelevante a los efectos aquí tratados, puesto que, según el primero, la publicación del Tratado basta para hacerlo obligatorio, y, de acuerdo con el segundo, el legislador está obligado a dictar las oportunas normas de conversión en ejercicio de una competencia reglada, en cuanto que el Tratado se impone a todos los órganos del Estado.

Las fórmulas constitucionales conocieron y trataron de salvar este peligro asimilando formalmente la conclusión del Tratado al ejercicio del Poder Legislativo - v. gr., Constitución francesa de 1799, artº 50 -, especialmente cuando versaba sobre materias objeto de reserva legal, siendo el caso más característico de asunción de competencias internacionales el Senado americano. Esta última forma fue la definitivamente adoptada por el texto belga de 1831, y, a partir de él, difundida y depurada hasta la actualidad a través del tiempo y del espacio.

Sin embargo, al establecer estos controles la mayoría de las Constituciones parten de una falsa premisa, a saber; la existencia de un procedimiento general para la conclusión de Tratados, del que es trámite capital la ratificación, y, por lo tanto, organiza

dicho control atribuyendo al Cuerpo Legislativo la competencia de ratificar o exigiendo su intervención para autorizar el ejercicio de la misma por otro órgano del Estado. Tal es el tenor de las fórmulas usuales en Derecho Constitucional Comparado (Cf. Law and Practice concerning conclusion of treaties. ST/LEC/SER.B/3). Ahor bien, ello contrasta con la pluralidad de fórmulas que para obligarse mediante Tratado conoce el Derecho y la práctica internacionales, produciéndose así un hiato entre ambos órdenes, frecuentemente utilizado por el Ejecutivo, según se expuso más atrás, para evitar el control de las Asambleas al celebrar Tratados, sin acudir al procedimiento clásico de firma seguida de ratificación.

Es cierto que el Derecho Constitucional ha tendido a cerrar esta vía de elusión del control bien previendo el caso de los Acuerdos en forma simplificada, como es usual en el constitucionalismo fil-francés a partir de 1958, bien mediante cláusulas generales susceptibles de abarcar todo tipo de Convenios cualquiera que sea la forma de celebración, como ya se apuntaba en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, en la Constitución danesa de 1958 y en la reforma holandesa del mismo año, unánimemente considerada como la más perfecta en la materia.

Por último, no cabe olvidar que allí donde el régimen parlamentario establece una solidaridad entre el Gobierno y la mayoría de las Cámaras puede suponerse un implícito consentimiento de

éstas a los Tratados celebrados por aquél, suposición que coincide con la fórmula convencional británica, racionalizada en la Constitución holandesa tras la mencionada reforma de 1958 - artº 60, a - del depósito previo de los Tratados ante la Cámara para su eventual debate y votación o aprobación tácita.

Sin embargo, el hiato entre la rigidez del orden interno y la libertad de formas reconocida en el orden internacional subsisten en muchas Constituciones, notablemente en la de U. S. A., mediante la técnica ya señalada de los "agreements" y es en su seno donde ha de plantearse el tema objeto de este dictamen relativo al vigente ordenamiento español.

b) El derecho positivo español

España reconoce en sus relaciones internacionales una pluralidad de formas a través de las cuales el Estado puede llegar a ser parte en un Tratado y, entre ellas, las dos objeto principal de esta consulta: ratificación y adhesión. En cuanto a la primera, tiene lugar mediante un acto internacional que, como estipula la Convención de 1969, consiste en el canje, depósito o notificación de un instrumento emitido por el Jefe del Estado en el que afirma que viene "en aprobar y ratificar cuanto en ello (el Tratado ya firmado) se dispone... prometiendo cumplirlo, observarlo y hacer que se cumpla y observe puntualmente en todas sus partes a cuyo

fin, para su mayor validez y firmeza mando expedir este instrumento de ratificación..." Dicho instrumento, en el que se inserte el texto del Tratado se publica además en el Boletín Oficial del Estado para su conocimiento en España. Respecto de la segunda, tiene lugar por el depósito del correspondiente instrumento de adhesión expedido por el Ministro de Asuntos Exteriores. bajo su nombre y firma "cumplidos los requisitos exigidos por la legislación española" y el Convenio se publica en el Boletín Oficial del Estado haciendo constar esta circunstancia.

De hecho, actualmente, en la inmensa mayoría de los casos, España llega a ser parte en los Tratados colectivos mediante la adhesión. Baste señalar el caso de los Convenios sobre el Derecho del Mar, de relaciones diplomáticas y consulares, de derechos humanos y otros tantos celebrados en el marco de las Naciones Unidas. Ello ocurre al menos por dos razones. De un lado, cuando España decide ser parte en el Convenio suele haber transcurrido como ocurre en general, ya el plazo abierto para la firma y la ratificación; de manera que la adhesión es el único camino abierto; por otro lado, el procedimiento clásico de la firma es en España de tal lentitud que la Administración exterior, opta frecuentemente por un procedimiento muchomás rápido como es el caso de la adhesión.

Ahorabien, todos estos instrumentos declaran en el orden internacional la voluntad del Estado de obligarse mediante Tratado - arts.

14 y 15 de la Convención - y es preciso examinar a los efectos de la presente consulta como regula el ordenamiento español la formación de dicha voluntad y las consecuencias de su manifestación.

El derecho español dedica al tema pocas y dispersas normas.

1º El art. 9 de la Ley Orgánica del Estado, según el cual el Jefe del Estado necesita una ley o en su caso acuerdo o autorización de las Cortes para ratificar Tratados o Convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad del territorio español. Por su parte el art. 17 de la Ley Orgánica del Consejo del Reino de 22-7-67 dispone que el Jefe del Estado estará asistido por dicho Consejo en el ejercicio de la referida función.

2º El art. 14 de la Ley de Cortes de 17-7-42, modificada el 20 de enero de 1.967, prevé una doble intervención de las Cortes, a través de la emisión de una Ley cuando la ratificación de los Tratados afecte a la plena soberanía o a la integridad territorial española, y por vía de dictamen en los demás tratados que afecten a materias que sean de su competencia. Dicho precepto se desarrolla en los arts. 98 y 99 del Reglamento de la Cámara de 15-11-71.

3º La Ley de Regimen Jurídico de la Administración, de 26 de julio de 1.957, declara (art. 10, 5) la competencia del Consejo de

Ministros para autorizar la negociación y firma de tratados, acuerdos y Convenios internacionales y la adhesión a los existentes.

4º Finalmente debe recordarse la vigencia transitoria (disposición transitoria primera II de la Ley Orgánica del Estado) de las leyes de 30 de enero de 1.938 y 8 de agosto de 1.939, que confieren potestad legislativa de prerrogativa al Jefe del Estado.

c) La práctica española

La falta sistemática de una ordenación positiva de competencias internacionales provoca en la práctica las más variadas formas de intervención de los distintos órganos. La inestabilidad de fórmulas, y de terminología afecta incluso a la Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes, que, por ejemplo, en su sesión de 11 de mayo de 1970 en el dictamen de 11 Convenios se utilizaron seis fórmulas diferentes.

Esta falta de sistema es general y se patentiza singularmente en materia de adhesiones. Examinando conjuntamente la intervención de las Cortes y la fórmula utilizada por el Gobierno al realizar dicho acto internacional, es posible distinguir cinco tipos. De acuerdo al primero de ellos, la adhesión tiene lugar sin intervención alguna de las Cortes, según el derecho estricto del art.

14 de su Ley Constitutiva y su forma consiste en el depósito internacional del correspondiente instrumento y la publicación en el Boletín Oficial del Estado a efectos de su conocimiento en España. Tal ha sido una práctica cada vez menos frecuente, pero siempre vigente de la que pueden servir de ejemplos la adhesión española en 1956 al Acuerdo de Londres de 2 de julio de 1934 y los tres "arreglos" de la misma fecha referente a propiedad industrial y que, pese a afectar indudablemente a materias de Ley, se sustraían en virtud de su forma - la adhesión - a la intervención de las Cortes. Otro tanto puede decirse del Convenio Internacional del Trigo al que España dió su adhesión el 21 de noviembre de 1.956.

Constituye un segundo tipo aquellos casos cada vez más numerosos en los que la adhesión, acto internacional tiene lugar en la misma forma antes indicada, pero habiendo procedido en las Cortes dictamen "favorable a la ratificación". Este es el supuesto normal de las adhesiones remitidas a las Cortes y ello excusa citar ejemplos.

El tercer tipo abarca casos bastante infrecuentes en que a la adhesión, realizada en la forma indicada, precede en las Cortes dictamen favorable a la que se denomina "ratificación de la adhesión". Sirvan de ejemplos la adhesión en marzo de 1958 al Convenio Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales, en enero de 1.961 al Acuerdo relativo a las señales sobre pavimentación de carreteras de 10 de diciembre de 1957

y al protocolo de adhesión al G. A. T. T. , en 1963.

A primera vista podría parecer que esta formula responde a la adhesión bajo reserva de ratificación que el Derecho Internacional conoce aunque, según quedó expuesto más atrás, como institución anómala, decadente y de muy escasa eficacia. Ahora bien, dicho procedimiento exige que el adhirente haga constar la pendencia de los efectos del acto de adhesión respecto de la ratificación ulterior. Sin embargo, en los casos citados de la práctica española, el dictamen de la "ratificación de la adhesión" precede a la adhesión misma, y, por lo tanto, cuando este acto tiene lugar no se somete a condición alguna ni se dicta después ningún instrumento de ratificación. Se trata, por lo tanto, de una fórmula que cabe asimilar a la anterior.

En muy raras ocasiones, como fué el caso de la adhesión española en 1961 al Convenio de Bruselas, de 15 de diciembre de 1950, sobre nomenclatura para la clasificación de mercancías en los aranceles de Aduanas, las Cortes han dictaminado "en favor de la adhesión", fórmula esta perfectamente coherente con el procedimiento seguido, puesto que se pronuncia sobre el acto mismo y con anterioridad a su realización, como es propio de un Dictamen.

Por último, corresponden a un quinto tipo aquellos supuesto en los que la adhesión se "autoriza" o "aprueba" mediante una norma interna,

usualmente, Decreto-Ley, del que las Cortes son informadas en virtud del art. 13 de su Ley Constitutiva y no del art. 14. Tal fue, por ejemplo, el caso de la "solidarización", en mayo de 1945, con la Declaración VI de Bretton Woods, de la adhesión al Acuerdo Internacional del Trigo en 22 de junio de 1950, al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 4 de julio de 1958; y la Corporación Financiera Internacional, en 10 de marzo de 1960, de la Asociación Internacional del Desarrollo, de 21 de septiembre de 1960, etc. En estos casos se ha salvado la duda que sobre la eficacia interna de la adhesión motiva la presente consulta mediante una norma de urgencia que se aparta del sistema tradicional español de incorporación automática al propio ordenamiento del Derecho Internacional Convencional, sustituyéndolo por el de la Conversión en Derecho Interno mediante una norma paralela de rango legal.

d) La doctrina del Consejo de Estado

De la doctrina internacional de este Alto Cuerpo Consultivo importa destacar dos ideas fundamentales, que, con puntos de vista diferentes, inciden sobre el presente tema.

La primera se refiere al respecto por la ordenación constitucional de competencias de un Estado. La agilidad de las Convenciones In-

ternacionales y la forma de asumir el Estado una obligación por tratado no pueden implicar una ruptura del esquema constitucional de ejercicio de funciones. Así este Alto Cuerpo, en su dictamen num. 36.017, de 20 de junio de 1.968, señaló ya que "el control jurídico y político de las competencias internacionales del Estado por los órganos internos del mismo no tiene otro objeto que evitar que, por vía internacional, se atente a la distribución de competencias que en el orden interno realiza la Constitución... las competencias internas y las competencias internacionales del Estado no son sino dos aspectos de una misma atribución de potestad que, en favor de las mismas instituciones, realiza el ordenamiento jurídico, de manera que a quien corresponde la competencia de legislar en lo interno corresponde la competencia internacional en materia legislativa, y así en los demás casos".

Por otra parte, en el dictamen 23.696, de 25 de septiembre de 1.958, se pone de manifiesto que el derecho interno no puede ser obstáculo para el Estado de cumplimiento a sus obligaciones internacionales. Al efecto se dice que los preceptos contenidos en un convenio internacional no pueden ser eficazmente modificados por las normas internas. El derecho interno tanto en su emanación como en su aplicación no puede servir de base para la producción de un fraude al derecho internacional.

4. - Conclusiones parciales.

De esta primera etapa de razonamiento pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

- 1º. - Existe en derecho internacional libertad formal para obligarse. Adhesión y ratificación vienen a ser dos modos distintos de perfeccionar una obligación.
- 2º. - Existe en derecho constitucional una ordenación interna de competencias. El ordenamiento interno confiere las competencias internacionales a diferentes órganos del Estado.
- 3º. - Las normas del derecho español al respecto constituyen un sistema incompleto, lo que ha motivado una falta de racionalización en el ejercicio práctico de las competencias internacionales.
- 4º. - El sistema español puede normalizarse conjugando en su aplicación dos principios sustanciales - Que el orden interno de competencias constitucionales no se puede atentar por vía internacional.

Que el derecho interno no puede ser obtáculo al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

B. La perspectiva del derecho interno y la ordenación
de las Competencias constitucionales.

A la luz de las consideraciones previas y conclusiones que anteceden procede plantear el tema en el ámbito de las competencias constitucionales (1). Ello conduce al estudio del principio de reserva de ley (2) y de las competencias internacionales conferidas por el ordenamiento (3). El ámbito del planteamiento del problema cambia radicalmente. La incidencia sobre el mismo del derecho internacional (4) puede implicar que el Estado incurra en responsabilidad.

1. La competencia en derecho constitucional.

La estructura constitucional de Occidente tiene uno de sus principios fundamentales en el reparto de funciones entre los distintos órganos del Estado. Este principio, que aparece incluso en los Estados en que no se reconoce teórica ni formalmente la separación de poderes, conduce a un sistema de reparto de competencias. El modo de reparto de tales competencias indica ya la existencia de una determinada fórmula de Gobierno.

El sistema español regula el régimen de competencias en la Ley Orgánica del Estado, expresando que los fines que ha de cumplir

el Estado se realizarán por los "órganos adecuados" (art. 1.2), que actuarán conforme al principio de "unidad de poder", ejerciéndose las diferentes competencias bajo una "coordinación de funciones".

He aquí la primera nota distintiva del sistema español de competencias; los órganos concurren en el ejercicio de las funciones bajo un principio de unidad de poder.

La segunda idea sustancial que debe obtenerse es la de la irrenunciabilidad de las competencias constitucionales. Los órganos del Estado actúan sometidos a la Ley Fundamental, y no pueden alterar por decisión propia el orden de competencias establecido. Los órganos del Estado adecuados según la Ley, para ejercitar una función no pueden hacer dejación de las mismas.

El tema se traslada con otras características al derecho administrativo cuando una norma constitucional establece una competencia ésta debe ejercerse por el órgano que la tenga atribuido como propia (art. 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo), y será irrenunciable, no pudiendo alterarse sino en los supuestos extraordinarios de avocación, delegación y suplencia. La diferencia radica en la sanción al incumplimiento. Mientras en Derecho administrativo la incompetencia solo arrastra la nulidad del acto cuando es manifiesta (art. 47,1 LPA) y absoluta, en derecho constitucional no cabe supervivencia jurídica del acto si no actúa el órgano compe-

tente. La nulidad es radical e insubsanable, implicando la responsabilidad del órgano actuante, y, en su caso, del Estado.

Las competencias otorgadas, pues, por una ley fundamental, debe concluirse que son irrenunciables, y han de acomodarse en su ejercicio a sus propios principios materiales. El ejercicio de las mismas por un órgano no adecuado supone la nulidad de lo actuado y deja abierta la vía de responsabilidad frente al Estado.

2. El establecimiento de una reserva de Ley

Toda ordenación constitucional de competencias parte del establecimiento de una cierta jerarquía formal normativa (2), que en España queda presidida por el principio de supremacía de la Ley (b), y existencia de materias reservadas (c).

a) La necesidad de una jerarquía formal normativa.

El establecimiento constitucional de una separación de funciones y una diversificación de órganos competentes para su ejercicio no parte en derecho español de la existencia de una superioridad objetiva, de una función del Estado respecto a otra función ni subjetiva, de los órganos mismos entre sí. La inexistencia del juego de la responsabilidad política, entendida en el sentido parlamentario del ejercicio de las mociones de censura y confianza

y la utilización del decreto de disolución, plantea la relación orgánica en términos diferentes, que conducen inevitablemente a un problema normativo.

Se hace forzoso, en tal supuesto, determinar la ordenación normativa del sistema, o lo que es igual, en definitiva, definir la supremacía de las normas emanadas de un órgano del Estado respecto las promulgadas por otro.

Es necesario, pues, el establecimiento de una jerarquía normativa pilar básico del principio de seguridad jurídica.

La misma se define en el Fuero de los Españoles (art. 17) como fundamento y criterio de actuación de los órganos del Estado, los cuales, dice el precepto, "actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas, que no podrán arbitrariamente ser interpretadas, ni alteradas".

b) El principio de supremacía de la Ley

En España el orden de jerarquía de normas parte de un principio de supremacía de la ley. Entre las normas ordinarias y no constitucionales, la ley ostenta la supremacía de rango, que viene defendida por una serie de medidas, que interesa destacar:

- 1º La ley no es enjuiciable ante los Tribunales ordinarios. Constituye el límite de competencia de los Tribunales contencioso administrativos que sólo pueden conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con las normas de categoría inferior a ley. La ley en España solo es enjuiciable en un proceso de carácter paraconstitucional, como es el recurso de contrafuero.
- 2º Son nulas todas las disposiciones de rango reglamentario dictadas por la Administración que contravengan la ley. Su nulidad es radical, absoluta e imprescriptible.
- 3º Se declara expresamente por los textos constitucionales cuales son los órganos competentes para la emisión de la ley, vedando a cualquier otro órgano el ejercicio de tal competencia. Según la Ley Orgánica del Estado la misma corresponde al Jefe del Estado como prerrogativa, y con la transitoriedad que define la disposición transitoria primera de la ley citada y a las Cortes Españolas en el ejercicio ordinario de sus funciones. Excepcionalmente, por razones de urgencia, cabe modificar tal competencia acudiendo al expediente del Decreto-Ley.
- 4º La Ley sólo puede ser modificada por otra Ley, siendo

preciso que se produzca su derogación formal para proceder a su inaplicación que es fuente primaria de derecho, y no puede prevalecer contra ella la costumbre, el desuso ni la práctica en contrario.

- 59 El máximo rango jerárquico de la ley cubre una serie determinada de materias. La Constitución reserva ciertos temas a la ley, estando prohibida su regulación por la Administración. Toda norma administrativa que, sin expresa delegación previa, aborde cuestiones reservadas al dominio de la ley es nula de pleno derecho. Este medio de defensa de la ley, a través de la reserva material, por constituir uno de los ejes sobre los que gira el razonamiento del Dictamen, debe ser objeto de atención especial.

c) Significado de la reserva material de Ley

La reserva de una materia a la específica regulación por ley ha sido históricamente uno de los temas centrales de la institución parlamentaria.

En el marco del principio tienen cabida una serie de matizaciones diferentes, cada una de las cuales es parcialmente imagen de una institución histórica. Cada una de las formas de expresión del

principio de reserva material a la ley se resuelve en la proclamación de la transcendencia jurídico-política de una materia, o en una defensa del rango normativo o de la competencia de un órgano.

Las distintas instituciones que dan origen a cada una de las manifestaciones del principio conviven en nuestro derecho.

1º La declaración constitucional de una materia reservada. Desde los tiempos del orden estamental se ha venido disponiendo por los distintos textos constitucionales que no pueden establecerse tributos ni cargas sobre los súbditos que no hayan sido previamente consentidos por una Asamblea. El principio del consentimiento del tributo, presente en el nacimiento del parlamentarismo, constituye en el Estado moderno uno de los típicos supuestos de reserva constitucional a la ley. Junto al mismo el constitucionalismo decimonónico consagrará la competencia de las Asambleas en la determinación de las cuestiones relativas a la libertad individual.

La reserva que un texto constitucional hace de una materia a la regulación de la Ley no es una defensa de la competencia de un órgano, sino que más bien constituye el más eficaz freno al ejercicio arbitrario

de una competencia administrativa. El órgano parlamentario queda también sometido a esa reserva, que no puede modificar, hasta el punto de que son nulas y anticonstitucionales las delegaciones legislativas efectuadas en esta materia hechas con carácter genérico y sin términos.

No escapa el derecho español a este planteamiento, conteniéndose en el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, las declaraciones de reserva de su Ley en cuestiones concernientes a la libertad y la propiedad.

"Nadie podrá ser condenado sino en virtud de ley anterior al delito" (art. 19).

"Nadie estará obligado a pagar tributos que no hayan sido establecidos con arreglo a ley votada en Cortes" ; (art. 9).

De la primera declaración deriva la necesidad de regulación legal de los derechos individuales tema al que el Fuero dedica varios preceptos, y queda desarrollada parcialmente en los arts. 18 y 20. De la segunda deriva toda la reserva a ley hecha en materia de cargas públicas, que se recoge en los arts. 8 y 32 del Fuero.

La reserva como defensa de la competencia orgánica de las Cortes.

Las Cortes, según su ley constitutiva (art. 1º) son el órgano de "elaboración y aprobación de las leyes". Dicha Ley delimita al efecto, si bien de modo genérico, y con un sentido puramente cuantitativo el ámbito de la competencia de sus distintos órganos de funcionamiento, indicando así, a través de esta atribución de competencia, de modo indirecto, que ciertas materias al estar reservadas para su relación por las Cortes quedan reservadas a la ley.

Esta reserva de normación se efectúa en un doble ámbito, el de las competencias del Pleno y de las Comisiones de la Cámara, atendiendo el art. 10 de la ley a las primeras y el 12 a las segundas.

En ambos preceptos, y aunque sea, se repite, de modo indirecto, se establece por una norma constitucional una reserva de Ley, informando los principios de los artículos citados el sentido y ámbito de las competencias de las Cortes (éste se comprueba por ejemplo con la remisión que a los arts. 10 y 12 hace el art. 14) y al tiempo de extensión mínima del ámbito de la ley (lo que

corroborar la mención que de dichos artículos hace el art. 13).

El criterio y cuantitativo que preside la redacción del art. 10 de la Ley de Cortes, la redacción de su apartado a) y la competencia que el art. 12 concede a la Comisión a que el mismo se refiere han dado pie a ciertas interpretaciones sobre el carácter de las competencias de la Cámara, que en este momento precisar con exactitud.

Este Consejo de Estado entiende que el derecho español en la materia está informado por el principio de reserva de Ley, y de ausencia total y absoluta de la reserva de ciertas materias a la potestad reglamentaria, no siendo, pues, en principio, posible entender los preceptos de la Ley de Cortes como determinantes de una competencia cerrada y exclusiva de las Cortes, y a "sensu contrario", residual de la Administración.

Los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes establecen una reserva mínima de competencias al Pleno, una remisión a la reserva de ley hecha por la legislación ordinaria, una abierta referencia a la posibilidad de elevar de rango determinadas materias y un sistema de defensa

de las competencias parlamentarias. Importa determinar el alcance de estos cuatro aspectos.

Primeramente, el art. 10 de la ley supone una reserva de ciertas leyes de particular importancia (ordenación del Estado, bases del sistema jurídico, Presupuestos, grandes operaciones financieras, planes nacionales, medidas que afecten en grado transcendental a la economía de la nación) a la competencia del Pleno, indicando así la obligatoriedad de seguir en todas sus instancias el procedimiento de aprobación de una ley. Dicho precepto supone que tales leyes trascendentales no pueden ser aprobadas por una Comisión "in sede legislativa", lo que no obsta, por el contrario, a que el Pleno pueda conocer todo otro tipo de leyes.

En segundo lugar, el art. 12 efectúa una remisión a la reserva de ley hecha por la legislación ordinaria, recordando que también han de cubrirse con el ropaje de la ley aquellas materias que establezca otra ley ordinaria, aspecto del problema sobre el que más adelante se vuelve.

Por otra parte, el apartado m) del art. 10 dispone que el Pleno también conocerá de cuantas leyes le sean some-

tidas por el Gobierno, principio éste que inspira fundamentalmente la práctica de nuestro sistema, y en cuya virtud las Cortes, en ejercicio de su función legislativa ordinaria conocen de los proyectos y proposiciones de ley, sin que en ningún caso el Gobierno, e igual acontece con los procuradores en el ejercicio de su derecho de iniciativa, tenga limitación material alguna en la formulación del proyecto correspondiente con la única obligación de respeto a las leyes Fundamentales.

Finalmente, el art. 12 completa el sentido de los preceptos al disponer un sistema de defensa de las competencias parlamentarias, e indirectamente de la reserva de la ley, cuando establece que la Comisión llamada de Competencia legislativa puede determinar que determinadas materias deben revestir la forma de ley. La citada Comisión no se constituye, como pretende interpretar un sector de la doctrina, para definir el sentido negativo de la materia legal, sino por el contrario para defender la competencia de las Cortes y determinar la ilegalidad de los Reglamentos que regulen materias que deben, por su naturaleza revestir la forma de ley. Esta interpretación de la labor de la Comisión, a todas luces contraria a la calificación de las Cortes como órgano de competencias deter-

minadas en "numerus clausus", viene respaldada por el art. 50 del Reglamento de las Cortes, de 26 de diciembre de 1.957, modificado el 22 de julio de 1.967.

Este artículo prevé la posibilidad de que la Comisión dictamine sobre la forma que debe "revestir determinada disposición si hubiese sido promulgada como norma de rango inferior"...."y caso de ser favorable a la tesis de que es necesaria una ley, quedará en suspenso la aplicación de la disposición y el Gobierno presentará un proyecto de ley regulando la misma materia".

Estas notas examinadas patentizan la posibilidad de ampliar la competencia de las Cortes, y la necesidad de atender preferentemente a la naturaleza y materia de lo regulado, más que al procedimiento o sistema utilizado para ello.

39

La reserva de ley hecha por el legislador ordinario.

La legislación ordinaria cuando dispone que determinada materia en el futuro ha de ser regulada por una ley formal no establece propiamente una reserva de ley, ya que el legislador puede derogar la prevención establecida.

Sí impone, en cambio, un límite a las facultades normativas del Gobierno, impidiendo y condenando con nulidad en caso contrario, que se establezcan determinados derechos y obligaciones o se regulen determinadas materias como no sea por ley (art. 41 de la Ley Orgánica del Estado).

49 La defensa del orden jerárquico de rangos normativos.

Finalmente una última manifestación del principio de reserva deriva de la aplicación del criterio de "contrarius actus". Toda aquella materia que ha sido previamente objeto de una regulación por la ley no puede sufrir una derogación general ni singular, sino a través de otro acto legislativo, porque constitucionalmente se prevé que "la Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las leyes", ni por consiguiente pretender la aplicación en el territorio español de normas, no amparadas por un conocimiento o aprobación de la Cámara, cuyo contenido sea contrario a las leyes vigentes en España.

De las manifestaciones precedentes se deduce la valoración general que merece el principio de reserva

de ley, el papel que le corresponde en la ordenación constitucional de competencias, y sus consecuencias en orden a la imposibilidad de entender que quede legalmente amparada una huida de dicho principio.

Esta afirmación debe comprobarse con el examen más detenido de las normas que en España ordenan las competencias internacionales.

3. La ordenación constitucional de las competencias internacionales en derecho español.

Como se recordaba en la primera parte de este Dictamen las competencias internacionales en derecho español vienen recogidas por el art. 9 de la ley Orgánica del Estado, el 14 de Ley de Cortes, y el 10, 5 de la de Régimen Jurídico. Dado que el primero de los preceptos citados se limita a expresar con diferente perspectiva la misma competencia que a las Cortes reserva el art. 14 de su Ley Orgánica, procede el análisis más detenido de éste y del precepto citado de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado únicamente.

a) El artículo 14 de la Ley de Cortes.

Establece el precepto que

"I. La ratificación de tratados o convenios internacionales que afecten a la plena soberanía o a la integridad

territorial española serán objeto de ley aprobada por el Pleno de las Cortes.

II. Las Cortes en Pleno o en Comisión, según los casos, serán oídas para la ratificación de los demás tratados que afecten a materias cuya regulación sea de su competencia, conforme a los artículos 10 y 12."

El Dictamen 36.227, de 7 de noviembre de 1968, al examinar este precepto en relación con el art. 10 de la Ley, ya distinguía tres posibilidades:

- Que el tratado afectare a la soberanía e integridad territorial española, en cuyo caso necesita el Jefe del Estado una ley aprobada por el Pleno para proceder a la ratificación. Este supuesto se recoge en la Ley Orgánica del Estado y la Ley Orgánica del Consejo del Reino.
- Que el tratado afecte a materias cuya regulación sea de la competencia de las Cortes. Las Cortes ejercen aquí una función de consulta, que se extiende de hecho a la generalidad de los Tratados en que España es parte y que el Gobierno envía a la correspondiente Comisión, dándose cuenta al Pleno.

- Que el Gobierno en uso de la facultad conferida por el art. 10 de la Ley de Cortes someta a las Cortes otro tipo de convenios o Acuerdos internacionales.

Dicho Dictamen apuntaba claramente algo sustancial en la interpretación de este precepto, y es la necesidad de efectuar un entendimiento del mismo en relación con los arts. 10 y 12 de la Ley.

Si se siguiera una interpretación literal de la norma considerada aisladamente del ordenamiento jurídico español resultaría que todos los Tratados internacionales a los que España, sin ser parte, se adhiriera obligarian al Estado válidamente cuando el Gobierno acordare la adhesión sin necesidad alguna de intervención parlamentaria.

Cualquier interpretación histórica, lógica o sistemática de la norma referida, llevará a una conclusion de signo contrario.

a. 1. Del apartado anterior de este Dictamen se extraia una consecuencia final importante, y es que el principio de supremacia y reserva de la ley que rige la ordenación de competencias en derecho español es un principio de rango constitucional a cuyo enunciado no caben excepciones al amparo de otra norma. La Ley de Cortes al referirse al perfeccionamiento de obligaciones internacionales, al hablar de "ratificación de tratados", no lo hace simplemente para conceder una intervención

a la Cámara como órgano político , sino que muy singularmente atiende a la defensa del principio de reserva de Ley =

Las Cortes intervendrán en aquellas materias que sean de su competencia. Según el precepto las competencias internacionales se ajustarán al reparto interno de competencias; cuando el Tratado afecte a materias que en derecho interno habian de revestir forma de ley la competencia será de las Cortes, perteneciendo al Gobierno en caso contrario.

a. 2. En esta línea interpretativa no es adecuado restringir el significado del precepto y la competencia de las Cortes exclusivamente a los supuestos de ratificación, entendiendo que, como el término "ratificación" tiene en derecho internacional un significado preciso, toda otra forma de perfeccionamiento de las obligaciones internacionales escapa de la competencia de las Cortes. Procede, por el contrario, entender que cuando la Ley de Cortes, al igual que otras muchas normas españolas aluden a la ratificación de tratados internacionales no utilizan el término con la depurada técnica ius internacionalista de la Convención de Viena, sino en un sentido más amplio abarcando las diversas formas de conclusión de un acuerdo internacional. La interpretación contraria, al ampararse en un criterio formalista, suponiendo que la Ley de Cortes atiende antes a una terminología y a la aplicación de una técnica internacional que al profundo sentido material y orgánico del principio de reserva de ley puede conducir a las

siguientes consencuencias.

a. 3. La interpretación literal del precepto llevaria a la conclusion de que, con independencia de la materia sobre la que recaigan, la ratificación de los Tratados corresponde al Jefe del Estado previa ley o consulta a las Cortes, y la adhesión sólo requiere la actuación del Gobierno. Las consecuencias de este criterio, de espaldas a la lógica jurídica del sistema, pueden reducirse a cuatro.

1º Se podría atentar a la soberanía o integridad territorial española por simple acuerdo del Consejo de Ministros en el que se decidiera adherirse a un Tratado internacional que implicara tales consecuencias. Se vulneran abiertamente el art. 9 de la Ley Orgánica del Estado y el 14.1 de la Ley de Cortes.

2º Se decidirían por acuerdo del Gobierno materias reservadas por Ley Fundamental a la competencia de las Cortes, violando los arts. 10 y 12 de su Ley Orgánica.

3º Se encontraría un nuevo sistema de derogar en España las leyes, cual era adherirse, por acuerdo del Gobierno, a un Convenio internacional en que

se implantaran criterios contrarios contrarios a la legislación española vigente, lo que pugna con el art. 5 del Código Civil, el 17 del Fuero de los Españoles y el 41 de la Ley Orgánica del Estado.

4º Se crearía una colisión interna de normas, pues, el entender el término "ratificación" en su estricto sentido, se privaría a los Tratados internacionales perfeccionados por un procedimiento de adhesión de toda fuerza obligatoria cuando la Ley aplicable en cada supuesto, solo se refiera a los "tratados internacionales ratificados". El panorama de la aplicación del derecho mostraría una Legislación Fundamental vulnerada, un tratado internacional inaplicable y una base suficiente para la exigencia por tal causa de una responsabilidad internacional.

El simple enunciado de consecuencias a que conduciría una interpretación de este signo basada en una norma de rango ordinario como es el art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es a juicio del Consejo sobradamente contundente.

b) El art. 10, 5 de la Ley de Regimen Jurídico
de la Administración.

Dice "Es de la competencia del Consejo de
 Ministros -

5 - Autorizar la negociación y firma de Tratados
 y Acuerdos o Convenios internacionales y la adhesión
 a los existentes".

Este precepto no tiene otro significado que meramente formal.

Las leyes deben conceder a un órgano del Estado competencia para
 actuar internacionalmente, sin que tal competencia en la historia
 de las relaciones internacionales haya supuesto jamás la eli-
 minación del principio de control parlamentario, ni la modifi-
 cación de las relaciones interorgánicas estatales.

En este sentido el Gobierno actúa como órgano político y su
 acto se califica como "acto político" a efectos de su inimpugnabi-
 lidad contencioso-administrativa (art. 2 b) de la Ley de la juris-
 dicción contencioso administrativa de 27 de diciembre de 1956.

El precepto, también con una anticuada y poco precisa termino-
 logía; alude a la primera fase de conclusión de un tratado
 internacional, lo que corrobora la práctica, poco depurada, que
 con frecuencia proporciona ejemplos de aprobación o "ratificación

de adhesiones" por las Cortes.

c) Las normas materiales

Todo el derecho español cuando se refiere al tema lo hace contemplando el planteamiento de fondo o material (si la norma se establece con el rango suficiente y actúa el órgano competente), y no el puramente formal (si la obligación se contrajo bilateral o multilateralmente). Unas veces la terminología es más afortunada, como en las Leyes de Enjuiciamiento Civil (art. 951) y Criminal (art. 827); otras es genérica, y se hace simple referencia a "tratados", como en los Códigos Civil (art. 27) y de Comercio (art. 15). En ocasiones, finalmente, siguiendo a la Ley de Cortes se habla de la necesidad de ratificar los tratados para que estos tengan fuerza obligatoria en España, haciéndose tal mención a la ratificación genéricamente por aprobación suficiente, lo que viene demostrado entre otras cosas porque así se hace en leyes principalmente preocupadas por la perspectiva material y la defensa del principio de legalidad, como es por ejemplo, la Ley General Tributaria (art. 13).

4. - La incidencia del ordenamiento internacional

Se ha planteado hasta aquí el tema en la doble esfera del ordena-

miento internacional e interno. Del primero resulta que en derecho internacional existe una libertad formal de obligarse, conociéndose diferentes modos de perfeccionamiento de las obligaciones, llevadas a cabo por los órganos que en cada Estado tengan atribuidas las funciones de representación exterior.

El orden interno ofrece una diferente perspectiva del problema y pretende que la efectividad de las obligaciones internacionales se realice conforme exige la legislación nacional y previa la actuación de los órganos competentes. La dualidad de ordenamientos puede en este punto entrar en fricción provocando una colisión normativa. Tal es el supuesto del perfeccionamiento de obligaciones internacionales por los órganos administrativos que tienen atribuidas las funciones de representación exterior pero faltando alguna de las condiciones que el derecho interno exige para la efectividad de una determinada obligación.

Esta colisión normativa no se soluciona con la aplicación de posturas monistas, ni tampoco defendiendo la absoluta independencia de los dos ordenes jurídicos, sino a través de una concreta institución, la responsabilidad internacional. La contracción de obligaciones internacionales por órganos aparentemente autorizados, y por un procedimiento que no prevé ni exige la ratificación posterior no constituye un compromiso nulo ni ineficaz en el ámbito internacional sino que del mismo deriva la responsabilidad del Estado.

La obligación perfeccionada en el ámbito internacional puede ser ineficaz en el territorio nacional por falta de cumplimiento de la Legislación interna. El juez no podrá aplicar la norma convencional pactada, ni la Administración ejecutarla.

El Estado incurre en responsabilidad, viniendo obligado a la reparación del daño causado conforme al derecho internacional. En la práctica los órganos que tiene atribuida la potestad correspondiente y les corresponda ejercer la función de control, ante los hechos concluidos de que la obligación existe para el Estado y el mecanismo de la responsabilidad entre en funcionamiento se ven obligados a aceptar el compromiso internacional en evitación de una condena jurídica al Estado. En el mejor de los casos, lo único que resta a las Cámaras es exigir internamente al Gobierno una responsabilidad política por vía del ejercicio de una moción de censura.

En España, el planteamiento general es aplicable en sus líneas maestras. El compromiso adquirido por el Gobierno al adherirse a un tratado multilateral que por su materia corresponda a la competencia de las Cortes no será aplicado en España por los tribunales ni la Administración. Dicho compromiso puede provocar una exigencia de responsabilidad internacional al Estado Español, y coloca a las Cortes ante un hecho consumado, que le induciría a prestar su aprobación posterior a un tratado que según el derecho internacional no la necesita. Todo ello sin perjuicio, por supuesto,

de la eventual responsabilidad política exigible por el Jefe del Estado.

Ante tales consecuencias es obvio que procede racionalizar la práctica española en la materia, procurar una interpretación unificada de las normas vigentes en el sentido indicado en el cuerpo de este dictamen, y llegar incluso a una modificación de las mismas atendiendo a la evolución del derecho internacional y al reparto de competencias existente en nuestro derecho constitucional.

5. Conclusiones parciales.

Al finalizar el apartado primero de este dictamen se concluyó que la falta de sistemática y ordenación del derecho español vigente en la materia podía suplirse, para obtener una interpretación racional, conjugando dos criterios institucionales = la necesidad de cumplir las obligaciones internacionales y la precisión de actuar conforme a una ordenación de competencias.

Tras el examen del derecho español, conforme a tales criterios, cabe concluir de este apartado que:

- 19 Las competencias conferidas por una Ley Constitucional no son renunciables ni pueden servirse de los mismos órganos diferentes de los que las tengan atribuidas,

procediendo su ejercicio conforme a los principios materiales que las normas establezcan.

2º El principio constitucional que informa en derecho español la materia es el principio de supremacía de la Ley y de reserva material a la ley, lo que lleva anejo el establecimiento de una defensa del orden jerárquico de las normas y una adecuación de cada materia a su rango normativo correspondiente.

3º Las competencias internacionales de las Cortes se cimentan sobre el principio de reserva de ley, de acuerdo con el amplio sentido dado al mismo en este dictamen, por lo que sólo cabe entender el art. 14 de la Ley de Cortes en función de los arts. 10 y 12. Toda interpretación literal del mismo que pretenda, al amparo del art. 10, 5 de la Ley de Régimen Jurídico, entender que las adhesiones a tratados, sea cual fuere la materia de los mismos, corresponde exclusivamente al Gobierno, cae por su base, al suponer que una Ley ordinaria, como la citada, puede disponer lo contrario de lo establecido constitucionalmente por la Ley de Cortes (arts. 10, 12 y 14, 1).

4º La adhesión por el Gobierno a tratados internacionales

cuya materia sea, según el derecho interno, propia de la Ley, y por ello fuera de la competencia del citado órgano, puede acarrear una petición de responsabilidad internacional para el Estado, sin perjuicio de las consecuencias internas que puedan producirse en orden a la exigencia de responsabilidad política y a la ineficacia de los convenios internacionales afectados.

C - Tramitación que debe darse a las adhesiones a Tratados Internacionales.

De conformidad con todo lo anteriormente expuesto procede exponer el trámite que debe darse a las adhesiones a Tratados internacionales (1) y analizar en la misma línea las necesidades de modificación legislativa (2).

1 - Ordenación de actuaciones

Actúan sucesivamente el Gobierno, las Cortes y el Jefe del Estado.

a) El Gobierno

Actuará, conforme dispone la Ley de Régimen Jurídico, decidiendo sobre la conveniencia de obligarse, ya por vía de firma, ya de adhesión. Cuando la materia objeto del Tratado no está compren-

dida en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, por no requerir un derecho interno rango formal de Ley para su regulación, el Gobierno actuará sin necesidad de autorización o consulta alguna, obligando al Estado plenamente con su decisión.

Por el contrario, cuando la materia sobre la que recae el Acuerdo internacional es materia de ley, según la legislación española, no puede el Gobierno por sí solo realizar el acto internacional de compromiso sin incurrir en responsabilidad interna, y dando pie, en su caso, a una petición de responsabilidad internacional frente al Estado.

b) Las Cortes.

Actuarán conforme dispone la Ley de Cortes, y de acuerdo con lo expuesto en este dictamen, cuando lo exija la naturaleza de la materia que en el Acuerdo se trate. Su actuación, tanto en vía de ratificación como de adhesión, puede ser de un doble carácter.

- b.1. - Por Ley de Pleno - cuando el Tratado afecte a la soberanía e integridad territorial del Estado.
- b.2.- Por Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores, del que se da cuenta al Pleno - cuando el tratado teniendo por objeto una materia de ley no afecta a las citadas

soberanía e integridad.

La diferencia de los referidos Ley o Dictamen en los supuestos de ratificación y adhesión, es obvia, y deriva de la misma naturaleza de estos actos internacionales. Las Cortes deben actuar antes de que según el derecho internacional se perfeccionen las obligaciones, por lo que su actuación en supuestos de ratificación será posterior al acto internacional, debiendo ser anterior en el supuesto de la adhesión. Si se efectúa con posterioridad sería una medida doméstica de convalidación dictada para evitar eventuales responsabilidades.

Al igual que en las demás ocasiones en que se prevé su actuación la Comisión de competencia legislativa de las Cortes actuará en defensa del ámbito material de la ley, dictaminando en los supuestos en que la obligación internacional se haya contraído por el Gobierno y se requiera conforme al art. 14 una intervención de las Cortes. La Comisión actuará de acuerdo con las normas contenidas en la Ley de Cortes y su Reglamento.

c) El Jefe del Estado

Le corresponde históricamente la sanción de las obligaciones internacionales. Actuará en tres sentidos.

c.1. Cuando el Tratado afecte a la soberanía e integridad territorial española sólo puede sancionar previo dictamen del Consejo del Reino y Ley aprobada por el Pleno de las Cortes Españolas, tanto si España es parte como si se adhiere al Tratado. Únicamente que en el supuesto de la adhesión, la sanción será previa al acto internacional.

c.2. En los demás casos no se prevé por la legislación española la necesidad de actuación del Jefe del Estado, ni para la ratificación, ni para la adhesión, tengan que actuar las Cortes o aunque tal actuación no se requiera. No obstante, habida cuenta de que la adhesión o ratificación de un tratado puede suponer la modificación de las leyes internas, cuando esto ocurra y motive la intervención de las Cortes, en los términos antes expresados, debe recaer la sanción del Jefe del Estado, que en el acto de perfeccionamiento de la ley, que en los supuestos de adhesión ha de ser previa al acto internacional que perfecciona la obligación y en los supuestos de ratificación posterior.

c.3. No obstante, como derecho transitorio, y en tanto se produzcan los hechos referidos en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica del Estado, el

Jefe del Estado puede utilizar los plenos poderes que le confieren las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 y obligar internacionalmente al Estado por Ley de prerrogativa y al margen de todo el procedimiento previsto.

2 - Necesidad de una clasificación de normas.

De acuerdo con lo expuesto es patente que el análisis conjunto de la normativa constitucional española ofrece criterios suficientes para llegar a las consecuencias que se deducen de este Dictamen.

No es, por el contrario, menos cierto que la falta de una normativa clara y suficiente enturbia el entendimiento del sistema y puede servir de base a interpretaciones diferentes. Por lo cual estima este Consejo que es una exigencia de la seguridad jurídica que se dicte un cuerpo normativo del rango necesario en que se resuelvan los problemas hoy en día planteados, y se dé una ordenación lógica al sistema, pudiendo servir de guía a tal efecto las consideraciones y conclusiones establecidas en este dictamen.

En virtud de lo expuesto, este Consejo de Estado en Pleno, por mayoría, es de dictamen:

- 1º. - Que el Consejo de Ministros es por sí solo competente para obligar al Estado internacionalmente cuando la materia

objeto del Tratado no afecte a la competencia de las Cortes.

- 2º. - Que las Cortes deben ser oídas para la ratificación, y asimismo con carácter previo, para la adhesión del Estado a tratados internacionales, cuya materia sea de su competencia.
- 3º. - Que cuando un tratado ya bilateral o multilateral, afecte por su contenido a la plena soberanía o integridad territorial del Estado, no puede ser sancionado por el Jefe del Estado sin previa ley favorable del Pleno de las Cortes.
- 4º. - Que, no obstante lo dispuesto en la conclusión anterior, y en tanto, no se cumplan las previsiones sucesorias, el Jefe del Estado puede sancionar una obligación internacional, al margen del procedimiento establecido utilizando las prerrogativas conferidas por las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, dictando al efecto los actos legislativos, por su contenido y forma, que sean necesarios.
- 5º. - Que el interés público y la seguridad jurídica aconsejan que se dicte una disposición de rango legal en que se

precisen las competencias internacionales de los órganos del Estado y se prevea con carácter general sobre la aplicación interna de las normas internacionales y el cumplimiento de las obligaciones de dicho carácter del Estado, pudiendo seguirse al efecto los criterios establecidos en el cuerpo de este dictamen".

VOTO PARTICULAR que formula el Consejero Permanente de Estado, Don José Rojas y Moreno, Conde de Casa Rojas, en el expediente instruido sobre la Tramitación que deba darse a las adhesiones a los Convenios Internacionales.

El Consejero que suscribe lamenta discrepar del parecer de sus colegas del pleno del Consejo de Estado, por las siguientes razones:

1. La interpretación de la ley, siempre necesaria para su aplicación, no debe substituir el terror claro y terminante de la misma. Ello es especialmente cierto cuando los términos utilizados por el legislador tienen un significado técnico muy preciso, prescindir del cual supone introducir un peligroso grado de indeterminación.

Tal es el caso del artículo 14 de la Ley de Cortes y de las otras normas ya fundamentales (v. gr. art. 9 a/Ley Orgánica del Estado), ya ordinarias (v. gr. Ley Orgánica del Consejo del Reino, Reglamento de las Cortes) con él relacionadas. En dicho artículo 14 de la Ley de Cortes, se atribuye competencia a las Cortes en el supuesto de la ratificación de tratados que afecten a determinadas materias. Ahor bien, la interpretación que no atienda al sentido técnico de este término de ratificación debe considerarse abusiva por las siguientes razones:

a) En primer lugar, ratificación, tanto en su acepción técnica como vulgar, tiene el significado muy preciso de confirmar lo anteriormente hecho, resolviendo positivamente una situación de pendencia. Por lo tanto, allí donde dicha pendencia no se dé, sino que desde su creación la situación puede considerarse como perfecta, la ratificación es imposible. La ratificación sólo procede cuando la celebración del Tratado se escinde en dos partes: una firma ad referendum, que por sí sola no obliga y un acto posterior - la ratificación - único que perfecciona el tratado. Este significado de la ratificación se recoge expresamente en la Convención de Viena de 1969 -- codificación del derecho internacional general sobre la materia - en su artículo 14, que fué adoptado por la O.N.U.

b) La ratificación es un acto internacional del Estado. Ahora bien, cuando se trata de interpretar las normas internas relativas a las competencias internacional del Estado es preciso atender al significado internacional de estas por dos motivos al menos. Por una parte, el Estado en su conducta frente a terceros no puede atenerse a un vocabulario de uso exclusivamente doméstico sino a las normas reconocidas por la comunidad internacional. Por otro lado, si la finalidad

de dichas normas internas es regular la formación de la voluntad estatal que se manifiesta en el orden internacional, la indebida desatención a éste frustra el fin buscado.

2. La adhesión es el procedimiento tradicional por el cual un Estado llega a ser parte en un Convenio del cual no es signatario. Según dispone el artículo 15 de la mencionada Convención de Viena "su instrumento hace constar el consentimiento de un Estado en obligarse". Mientras, de acuerdo al citado artículo 14, la ratificación resuelve la situación de pendencia creada por la previa firma ad referendum, la adhesión no crea tal situación de pendencia. Allí donde se firma ad referendum solo se perfecciona el tratado mediante la ratificación; allí donde se utiliza la adhesión ésta basta para ser parte en el tratado. De ellos resulta que firma más ratificación por una parte, y adhesión, por otra, son procedimientos discrepantes y excluyentes.

La tesis mantenida en este punto segundo se prueba además atendiendo a la ineficacia de las adhesiones pendientes de ratificación sólo existen adhesiones sin reserva en donde la ratificación es innecesaria, o adhesiones con reserva de ratificación, que sólo tienen el valor de meras notificaciones de la intención de adherirse en el futuro. Así lo reconoció la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en su 18º periodo de sesiones en 1966.

3. No existe contradicción alguna entre la Ley, fundamental, de Cortes de 1942 y la Ley ordinaria, de Régimen Jurídico de 1957. La primera, al configurar la competencia de las Cortes en materia de tratados atiende sólo al supuesto de la ratificación. Según las más elementales reglas técnicas de interpretación legal, no es lícito suponer un olvido en el legislador, máxime cuando, con ocasión de la ulterior reforma constitucional de 1967 y al elaborar el muy reciente Reglamento de las Cortes, se insiste en atender solamente a la ratificación. Todo indica por lo tanto, que la voluntad plasmada en las Leyes Fundamentales vigentes es atribuir a las Cortes un cierto control sobre la celebración de Tratados tan sólo en el supuesto de que éstos deban ser ratificados.

Por su parte la Ley de Regimen Jurídico atribuye al Consejo de Ministros - órgano dependiente del Jefe del Estado que lo preside autorizar las adhesiones que ha de realizar el Ministro de Asuntos Exteriores (art. 10, 5).

Desde un punto de vista de orden cronológico, la Ley de Régimen Jurídico, al regular por primera vez el supuesto de las adhesiones, viene a completar el silencio de la Ley de Cortes de 1942. Por lo tanto, ambas normas no son contradictorias sino que la una complementa la otra.

Desde una perspectiva no ya cronológica sino sistemática, también

es evidente la compatibilidad entre ambas normas. Como es bien sabido, el orden institucional vigente en España se configura a partir de una concentración de poderes en el Jefe del Estado realizada por las Leyes de 30 de Enero de 1938 y 8 de Agosto de 1939. Dicho proceso de desintegración supone que todas aquellas competencias no atribuidas a otro órgano siguen correspondiendo al Ejecutivo. Por lo tanto, la Ley de Régimen Jurídico, al atribuir al Consejo de Ministros - dependiente del Jefe del Estado - la competencia de autorizar las adhesiones no hizo sino regular, en el seno del propio Ejecutivo - lo tácito, antes reconocido por la Ley de Cortes al restringir a las ratificaciones la intervención de éstas. Esta interpretación está garantizada por el propio legislador que al ampliar la competencia de las Cortes en 1967, con ocasión de la Ley Orgánica del Estado, esto es diez años después de la Ley de Régimen Jurídico, siguió restringiendo la competencia de éstas al supuesto de las ratificaciones, esto es, dejando al Ejecutivo la plena potestad en lo referente a las otras formas de celebración de acuerdos internacionales.

4. La interpretación extensiva del término ratificación propuesta en el dictamen con el que este voto particular está en desacuerdo no puede admitirse por las razones señaladas en el punto 1. Pero además, aun admitida, no cumpliría la finalidad

buscada de salvaguardar la reserva de Ley. En efecto solamente en los supuestos considerados en el artículo 14-I-LC (tratados "que afecten a la plena soberanía o a la integridad territorial española") las Cortes tienen una intervención decisiva autorizando la ratificación mediante Ley. En los demás supuestos en que intervienen por razón de la materia según el artículo 14-II se limitan a dictaminar esto es, a ejercer una función consultiva ("Las Cortes serán oídas").

Ahora bien, es sabido que los supuestos del artículo 14-I son excepcionales, en la práctica española aún ineditos. Por el contrario el caso normal es el de la celebración de tratados que caigan dentro de lo previsto en el artículo 14-II. En este supuesto el Ejecutivo puede proceder a la celebración del tratado, cualquiera que sea la interpretación que se dé del término **ratificación** contra el dictamen de las Cortes..

5. La situación descrita en los puntos anteriores y que, a juicio del firmante responde al derecho vigente y a la práctica seguida actualmente en España, permite al Ejecutivo prescindir de las Cortes en la celebración de tratados, cualquiera que sea su importancia material, por el simple trámite de eludir la ratificación. Así ha ocurrido en ocasiones tan importantes como el acceso a las Naciones Unidas, la independencia marroquí y los muy recientes convenios con Estados Unidos.

El Consejero que suscribe considera que es preciso poner remedio a esta peligrosa situación mediante la correspondiente modificación de las Leyes Fundamentales por el procedimiento adecuado para ello; el previsto en el artículo 10 de la Ley de Sucesión.

En tanto no se procede a la necesaria reforma constitucional sería conveniente que el Gobierno, en uso de su poder discrecional enviase a las Cortes y con anterioridad a la adhesión a los mismos, aquellos Convenios de los que España vaya a ser parte mediante este procedimiento.

6. Como solución de urgencia para la aplicación interna de aquellos convenios a los que España se haya adherido, debe procederse a renovar por la vía adecuada (Ley o Decreto-Ley o normas de rango inferior en su caso) los impedimentos constituídos por la exigencia de ratificación. Tal es el caso del artículo 13 de la Ley General Tributaria de 1963 con relación a los Convenios de Viena de 1961 y 1963 relativos a las inmunidades diplomáticas y consulares.

Por lo expuesto, el Consejero que suscribe es de parecer que las conclusiones de la consulta deberían ser las siguientes:

- 1) Que la adhesión de España a los Convenios Internacionales tan sólo exige la autorización del Consejo

de Ministros, tal como lo dispone el art. 10, 5

Ley Regimen Jurídico (sea cual sea la materia objeto de los mismos).

- 2) Que no procede la emisión de instrumentos de ratificación de la adhesión.
- 3) Que un Convenio al que España se haya adherido obliga plenamente,
- 4) Que su aplicación en el ámbito nacional será muy facilitada mediante la adopción de medidas legislativas que eliminen las trabas internas a la misma.
- 5) Que sería pertinente para normalizar el régimen de celebración de compromisos internacionales reformar en la forma prevista por la legislación vigente el artº 14 de la Ley de Cortes y el art. 10 de la Ley de Régimen Jurídico".

Madrid, 25 de noviembre de 1971

=====

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIAI. - TRATADOS, CURSOS Y MANUALES DE TIPO GENERAL

Por lo que se refiere a esta clase de obras, tanto españolas como extranjeras, nos ha parecido oportuno no incluirlas dentro de este Apéndice bibliográfico. Igual criterio hemos seguido con respecto a los Cursos Generales publicados en el "Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye".

II. BIBLIOGRAFIA ESPECIFICA DE AUTORES ESPAÑLES

AGUILAR NAVARRO (M): Neocolonialismo y bases militares extranjeras" (R. E. D. I., XV, 1962, pp. 395-412)

La Convención sobre la ley aplicable en materia de accidentes de circulación por carretera (R. E. D. I., XX, 1967, pag. 522)

CARRILLO SALCEDO (J. A.): Mayoria y acuerdo general en el desarrollo progresivo del Derecho Internacional (R. E. D. I., vol. 1967, pp. 3 y ss.)

Soberanía del Estado y Derecho Internacional (Madrid 1969)

Funciones del Acto Unilateral en el regimen jurídico de los espacios marítimos (Rev. Temis, Zaragoza, 1959, pp. 123-143)

CARRO, (A): Relaciones entre los altos órganos del Estado (R. E. P. marzo-abril, 1967, nº 152)

- CARRO (A.): La Constitución de 1869 (I. E. P. Madrid, 1952).
- CASANOVAS LA ROSA (O.): La modificación de los acuerdos internacionales por la práctica posterior (R. E. D. I., 1968, XXI, pag. 328)
- Las formas simplificadas de Acuerdos Internacionales (Barcelona, 1969)
- CASTAN TOBEÑAS (J.): Los principios jurídicos del regimen español. (Madrid, 1958)
- CASTILLO DAUDI (M. V.): La ratificación de los convenios de la OIT (Cuadernos de la Cátedra de Derecho de Trabajo, Universidad de Valencia. Facultad de Derecho. Diciembre, 1971, num. 2, pp. 75-82).
- CASTRO RIAL (J. M): L'exercice de la souverainite externe du Canada (Helenique, año 30, nº 2-4 1950, pp. 199-204)
- CAVALEIRO (E.): Los Tratados Internacionales (Madrid, 1962)
- La ratificación de los tratados en el Derecho español (Homenaje al Prof. Legaz, t. II, pp. 1169-1200).
- CORDERO TORRES (J.): La urgente revisión de los principios internacionales de 1945-72" (R. P. E., mayo-junio 1973, pp. 5-12)

- CORRIENTE CORDOBA (J. A.): Valoración jurídica de los preámbulos de los tratados internacionales (Pamplona, 1973)
- DIEZ DE VELASCO (M.): El Séptimo Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia: Las reservas a la Convención de Genocidio (R. E. D. I., vol. IV, 1951, pp. 1029-1089)
- Naturaleza jurídica y funciones del Depositario de Tratados (RIV, vol. XLI (1958), fasc. 3, pp. 390-413)
- Mecanismos de garantía y medios procesales de protección creados por la Convención Europea de Derechos del Hombre (en Estudios-Homenaje al Prof. Nicolás Pérez Serrano, Madrid, 1959, vol. II, pp. 585-663)
- Sobre el regimen jurídico internacional de las inversiones de capitales extranjeros (Ponencia presentada al IV Congreso del I. H. L. A. D. I., Madrid 1967)
- ERICE (S. M.): Derecho diplomático (2^a ed. Madrid, 1954)
- FERNANDEZ ALMAGRO (M.): Orígenes del regimen constitucional en España (Barcelona, 1928)

- FERNANDEZ-CARVAJAL (R.): La Constitución Española (Madrid, 1969, 2^a ed.)
- FERRER SANCHIS (P. A.): Problemática de las reservas en los Convenios de Derecho Internacional Público y Privado (Valencia 1974)
- Los conceptos de 'ius cogens' y 'ius dispositivum' y la labor de la Comisión de Derecho Internacional (R. E. D. I., vol. XXI, 1968, pp. 3 a 20)
- Sobre el estado actual de los convenios más importantes para la Aviación Civil Internacional (R. E. D. I., 1969 XXII, pag. 616)
- FRAGA IRIBARNE (M.): El reglamento de las Cortes Españolas (Madrid, 1969)
- GARCIA ARIAS (L.): Los acuerdos consulares entre España y los Estados de la Europa Oriental (R. E. D. I., 1969, XXII, p. 519)
- La ratificación y la adhesión a los Tratados internacionales en el Derecho español (R. E. D. I., XXIII, 1970, pp. 773 y ss.)
- GONZALEZ CAMPOS (J. D.): La aplicación del futuro Convenio sobre el Derecho de los Tratados a los acuerdos vinculados con Organizaciones Internacionales (art. 4 del proyecto de la C. D. I. de 1966 (R. E. D. I., 1968, XXI, pag. 360)

- GIBERT (R.): El Consejo del Reino (Madrid, 1961)
- HERRERO DE MIÑON (M.): El derecho constitucional internacional de los nuevos Estados (ensayo de interpretación) (R.E.D.I. XIX, 1966, pp. 3-37)
- En torno al artículo 14 de la Ley de Cortes (Contribución al estudio del Poder Exterior) (B.I.C.P., 8 dic. 1971, pp. 51 y ss.)
- El Principio Monárquico (Madrid, 1972)
- Ordenación administrativa del Estado en materia de tratados internacionales (R.A.P., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972, p. 359 y ss.)
- IGLESIAS BUIGUES (J. L.): El Tratado de fusión de los Ejecutivos en el proceso de regresión comunitaria europea (R.E.D.I., XXII, 1969, pag. 496)
- LEGAZ Y LACAMBRA (L.): Las garantías constitucionales del derecho internacional (en su obra "Horizontes del pensamiento jurídico", Barcelona 1947, pp. 9-28)
- LUNA (A.): El Poder Exterior (en el libro colectivo: "Las relaciones internacionales en la era de la guerra fría" Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962)

- MARIN LOPEZ (A.): El problema de las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional en las constituciones (R. E. D. I., V, 1952, pp. 529-602)
- MARTIN-RETORTILLO (L.): Resumen de las posiciones doctrinales fundamentales sobre la reserva de ley). (R. A. P., Instituto Estudios Políticos, 1962, pp. 295 y ss).
- MARTINEZ CARO (S.): Consideración de los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados" (R. E. D. I., XX, 1967, pag. 125)
- MARTINEZ MORCILLO (A.): España ante la Convención de Viena sobre relaciones consulares (Madrid, 1966)
- MARTINEZ RUIZ (L. F.): La fuerza obligatoria de los Tratados internacionales en el orden jurídico interno (R. E. D. I., vol. XXII, 1969, pag. 79 y ss.)
- MARTINEZ SANCHIZ AGUILLON (L.): Los tratados y la costumbre en Derecho fluvial internacional. (R. E. D. I. XI, 1962, num. 1-2, pp. 35-96)
- MEDINA (M.): Nacionalizaciones y acuerdos globales de indemnización (R. A. P., Madrid, 1963, pp. 79-120)
- MIAJA DE LA MUELA (A.): El principio de efectividad en Derecho Internacional (Valladolid, 1958)

MIAJA DE LA MUELA (A.):

Una extensión jurisdiccional del concepto de Tratado internacional (R. E. D. I., 1963, XVI-pp. 115-132)

Pacta de contrahendo en Derecho Internacional Público (R. E. D. I., 1966, XIX, pp. 392 y ss)

Los Convenios de doble nacionalidad entre España y algunas Repúblicas americanas (R. E. D. I., 1967, XX, pag. 381 y ss)

Los actos unilaterales en las relaciones internacionales (R. E. D. I., XX, 1967, pp. 429 y ss.)

PALACIOS (R.):

L'Espagne et les traites (en Académie diplomatique internationale (Séances et travaux, Séance du 8 novembre 1928, pp. 46 y ss.

PASTOR RIDRUEJO (J. A.):

Los efectos de los acuerdos internacionales respecto a los terceros (R. E. D. I., XIII, 1960 pp. 387-411)

La Convención de Viena de 1961 sobre las relaciones diplomáticas y la Codificación del Derecho internacional (R. E. D. I., XV, 1962, pp. 177-86)

La estipulación y la eficacia interna de los tratados en el Derecho español (R. E. D. I. XVII 1964, pag. 39-60)

- PEREZ VOITUREZ (A.): Las Leyes Fundamentales ante el Derecho Internacional (R. E. D. I., 1970, XXIII, pag. 249-279).
- POCH Y GUTIERREZ DE CAVIEDES(A.): De la clause: 'rebus sic stantibus' a la clause de revision dans les conventions internationales (R. C. A. D. I., t. 118, 1966-II, pp. 109-204)
- Consideración histórica del Derecho Internacional (Estudios de Dº, I. Homenaje a D. Antonio de Luna, (C. S. I. C., Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1968, pag. 397-418)
- POSADA (A.): Crónica constitucional de España (Revue du Droit public, 1931, p. 823)
- PUENTE MUÑOZ (T.): La cláusula de Nación más favorecida (Valencia 1966)
- RUILOBA SANTANA (E.): El Convenio Hispano-Francés de 28 de mayo de 1969 sobre reconocimiento de sentencias extranjeras y actas auténticas en materias civil y mercantil (R. E. D. I., 1970, XXIII, pp. 42 y ss).
- SANCHEZ AGESTA (I.): El proceso constituyente en la España Nacional (en la obra colectiva "La Guerra de liberación nacional", Zaragoza, 1961)

Historia del constitucionalismo
español (Madrid, 1955)

Derecho Constitucional comparado
(Madrid 1963)

SANCHEZ MONIS (F.):

Breve estudio comparado de los
convenios internacionales de seguridad
social suscritos por España (R.
I. S. S. , IX-1962, nº 6, pp. 1465-97)

SOLE TURA (M.):

Introducción al regimen político
español (Barcelona, 1971)

TORRES BERNARDEZ (S.):

La codificación y el desarrollo
progresivo del Derecho internacional
(en la obra colectiva ONU: Año XX,
Madrid, 1966, pp. 199 y ss.)

VILARIÑO PINTOS (E.):

El nuevo Tratado de extradición
entre España y los Estados Unidos
de America (R. E. D. I. , 1970, XXIII,
pag. 711 y ss).

III. BIBLIOGRAFIA ESPECIFICA DE AUTORES EXTRANJEROS

- AGO, (R.): La cooperation internationale dans le domaine du droit international public "L'Unification du droit" (1965, Unidroit, Roma 1966)
- La codification du Droit International et le probleme de sa realisation (en Homenage a Paul Guggenheim, pp. 91 y ss)
- ALBUQUERQUE MELLO (C.)de: Ratificação de Tratados (Rio de Janeiro, 1967)
- ANDERSON (D. R.): Reservations to multilateral conventions, a reexamination (I. L. Q., 1964, pp. 450-481)
- AUBERT (J. F.): L'autorite en droit interne des traites internationaux (en Suisse) (Zeit, Schweits, 1962, vol. 81, I, pp. 265-87)
- BARILE (G.): Diritto Internazionale e Diritto Interno (Milano, 1964)
- BARNEV (T.): La ratification des Traites selon la legislation de la R. P. de Bulgarie (Socialisticesko Pravo, vol. 16, 1967, n° 7, p. 49)
- BASCH (J. 9: Questions relatives a la codifications des traites internationaux (U. R. S. S. P. E. 1967, vol. VIII, n° 1, pp. 98-99).

- BATIFFOL (H.):
Reflexions sur la coordination des
systemmes nationaux (R. C. A. D. I. ,
t. 120, 1967-I, pp. 165-190)
- BAXTER (R. R.):
Treaties and Custom, (R. C. A. D. I. ,
t. 129, 1970-I, pp. 25-106)
- BERLIA (G.):
Contribution a l'interpretation des
traites (R. C. A. D. I. , t. 114, pp. 287-331)
- BERTRAND:
La contrôle formel de la publication
des traites internationaux (J. C. P. ,
1967, II, 15-57)
- BISHOP (W. W.):
Reservations to treaties (R. C. A. D. I.
1961-II, vol. 103, p. 245-341)
- BLIX (H.):
Treaty-making power (Londres, 1960)
- BOGAERT (E. V.):
Les antinomies entre le Droit Inter-
national et le Droit interne (R. G.
D. I. P. , 1968, pp. 345-360)
- BOLINTINEANU (A.):
La stabilite des traites, probleme
essentiel de la codification du droit
des traites (R. R. D. , 1969, n° 1,
pp. 66-78)
- BOKOR-SZEGO(H.):
Le probleme des reserves aux traites
internationaux (A. nemzetközi szerző-
desckhez frizott/fenartások, Közgaz-
dasagi, Budapest, 1961, pp. 295-311)
- La succession des nouveaux Etates et
les traites internationaux, Acta Jurídica,
t. 5, 1963, pp. 333-367)

- BOUDET (F):
L'enregistrement des accords
internationaux (R. G. D. I. P. , jul-
sept. 1960, pp. 596-604)
- BYRD (E. M.):
Treaties and executive agreements
in the United States, their separate
rules and limitations (La Haya, Nijhoff,
1960)
- Treaties and executive agreements
in the United States (La Haya, 1960)
- CAICEDO CASTILLA (J. J.):
La Conference de Vienne sur le
droit des Traites (R. G. D. I. P. , 1969
pp. 790 y ss)
- CAPOTORTI (E.):
Il diritto dei trattati secondo la Con-
venzione di Vienne (en Convenzione
di Vienne sul Diritto dei Trattati,
Padova, 1969)
- Interferences dans l'ordre juridique
interne entre la Convention Européene
des Droits de l'Homme et d'autres
accords internationaux, Droits de l'
Homme en Droit interne et en Droit
international, p. 123)
- CASSONI (G.):
L'adeguamento del Diritto interno
al Diritto Internazionale nell'ordina-
miento americano (Milan, 1961)

- CASTANOS (S.): Les rapports de la volonté dans les traites-lois et les traites-contrats (Melanges Sefariades, t. I, Atenas, 1961)
- Les rapports de la volonté dans les traites-lois et les traites-contrats. (Melanges Seferiades, t. I, Atenas, 1961)
- CAVERS (D. F.): Contemporary Conflicts Law in American Perspective (R. C. A. D. I., t. 131, 1970-III, pp. 75-308)
- COLARD (D.): Premières réflexions sur la "Traité des Traités", la Convention de Vienne de 23 de mai 1969 (J. D. L., p. 265-297, n° 2, 1970)
- CONSTANTINESCO (L.): L'introduction et le contrôle de la constitutionnalité des traités et en particulier des traités européens en droit allemand (R. B. D. I., 1969, pp. 415 y ss)
- CORNIL (M.): L'incidence des conventions internationales sur le droit social (R. B. D. I., 1966, pp. 294-298)
- COW (J. O.): La bonne foi et la conclusion des traités (R. B. D. I., 1968, pp. 140-159)

- DAUDET (N.): Note sur l'organisation et les methodes de Travail de la Conference de Vienne sur le droit des Traites (A. F. D. I. , pp. 54 yss)
- DE LA GUARDIA (E.) y DELPECH (M.): El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena de 1969 (Buenos Aires, 1970)
- DECOUFLE (A.): La clause federal dans les traites internationaux (R. D. C. , 50 annee, nº 2)
- DEHAUSSY (J.): Les conventions multilaterales conclues sous les auspices des Organisations Internationales (Melanges Seferiades, t. I, Atenas, 1961)
- Le probleme de la classification des traites e le projet de convention etable par la Commision du droit international des Nations Unies (Melanges Gugenheim, Geneve, 1968, pp. 305-325)
- DELCAU (O.): Les positions françaises a la Conference de Vienne sur le droit des traites (A. F. D. I. 1969, pp. 7 y ss)
- DETTTER (I.): Essays on the Law or Treaties (Estocolmo-Londres, 1967)
- DEVOLVE (P.) et LESGUILLONS (H.): Le controle parlementaire sur la politique economique et budgetaire
- DOEKER (G.): Der Abschluss volkerrechtlicher Vertrage im traditionellem Commonwealth of Nations. (Archiv des V. 1968, pp. 1-56)

- DROZ (G. A. L.): La Conference de La Haye de droit international prive et le methodes d'unification du Droit: Traites ou lois modeles? (R. I. D., 1961, n° 3, pp. 507-521)
- DUPUY (J.): Codifications et reglement des differends - Les debats de Vienne sur les procedures de reglement (A. F. D. I., pp. 60 y ss)
- FATTAL (A.): La Conference de Vienne sur le Droit des Traites (1966-69) (Proche-Orient J., 1969, n° 57, pp. 265-289)
- FAVRE (A.): L'interpretation objectiviste des traites internationaux (A. S. D. I., 1960, p. 75-98)
- FENWICH (C. G.): Reservations to Multilateral Conventions (46, B. Y. I. L., 1952)
- FERRARI BRAVO (L.): Natura giuridica dell'adesione agli accordi internazionali (A. D. I., 1966, pp. 163-196)
- Diritto internazionale e Diritto interno nella stipulazione dei trattati (Nápoles 1964)
- FOCSANEAU (L.): Traite et institution en droit international contemporain (A. A. A. A., 1960, pp. 124-146)
- FRANDESCAKIS (Ph.): Remarques critiques su le rolé de la Constituion dansle conflit entre le traite et la loi interne devant les tribunaux judiciaires (R. G. D. I. P., 1969, pp. 425-446)

FRANKOWSKA (M.):

L'echange de notes en tant que forme
de traite international (Pain i pranvo,
nº 11, 1965, pp. 6 y ss.)

De la pretendue presumption en faveur
de la ratification (R. G. D. I. P. , 1969,
nº 1, pp. 62-88)

GANSHOF VAN DER MEERSCH (W. J.): Le juge belge à l'heure de
droit international et du droit communautaire
(J . Trib., nº 4671, 11 oct 1969, pp. 537-
551)

Reflexion sur le droit international et
la revision de la Constitution belge (Rev.
belge 1969, pp. 1-43)

Reflexions sur le droit international et
la revision de la constitution (Bruxelles,
1968)

Reflexions sur le droit international et
la revision de la Constitution (J. Trib. 21
sept. 1968, nº 4926, pp. 485-496)

La Convention Européenne des Droits
de l'Homme a-t-elle, dans le cadre du
droit interne, une valeur d'ordre public?
(Droits de l'Homme en Droit Interne et
en Droit international], p. 35)

GECK (W. K.):

Tratados internacionales secretos y
Derecho constitucional (R. E. D. I. ,
1971, pag. 281)

- GIRAUD (E.): Modification et terminaison des traités collectifs. Exposé préliminaire et rapport. Onzième Commission, Salzbourg 1961 (A. I. D. I., t. 49, p. 5)
- GLASE (E.): De la pluralité des dispositions d'un Traité (R. R. S. S., n° 2, 1968, p. 211-220)
- GONIDEC (P. F.): Note sur le droit des Conventions internationales en Afrique (A. F. D. I., 1965, pp. 866-885)
- GOULD (E.): Derecho internacional y Derecho interno Holanda y Estados Unidos (La Haya, 1961)
- GROS ESPIELI (H.): La Cláusula de Nación más favorecida. Su sentido actual en el Acuerdo sobre Aviación y Comercio (R. E. D. I., XXI, 1968, pag. 37-53)
- HARDY (J.): L'interprétation des traités internationaux rédigés dans plusieurs langues (Thèse, Paris, 1960)
- HARTMAN: Federalism as a limitation on the treaty power of the United States, West Germany and India (en "Western reserve law review" Nov. 1966, fasc. 18, pag. 234 y ss).
- HAURIOU (A.): Derecho constitucional e instituciones políticas (Barcelona 1971)
- HOFFMAN (I.): Quelques aspects de la théorie et de la pratique constitutionnelle allemande concernant le problème de la conclusion et de la transformation de traités internationaux dans l'Etat fédéral (Thèse, Paris, 1962)

- HOOGSTRATEN (H. M. van): La Codifications par traites en droit Inter. prive (R. C. A. D. I., t. 122, 1967-III, pp. 337, 626)
- HOSTERT (J.): Droit international et droit interne dans la Convention de Vienne sur le droit des traites de 23 de mai 1969 (A. F. D. I., 1969, pp. 92 y ss).
- HOYT (E. C.): The Unanimity Rule in the Revision of Treaties: A Reexamination (The Hague: Nijhoff, 195-)
- IANNI (R.): Le "Treaty-making power" de la province de Quebec (Memoire I. H. E. I., 1969 (dactyl.))
- JENARD (P.): Vue technique originale: la bilateralisation de conventions multilaterales (R. B. D. I., 1966, pp. 386-395)
- JOHNSTON (G. A.): The International Labour Organization (Londres, 1970)
- JONKHEIER (H. F. V. P.): Relation et inter-action du droit international et du droit interne (R. C. A. D. I., t. 112, 1964-II, p. 7-81)
- KASME (B.): La capacite de O. N. U. de conclure des traites (Librairie Generale du Droit et de la Jurisprudence, Paris 1960)
- KAUFMANN (E.): Traités internationaux en Droit Interne (Melanges Cidel, Paris, 1961, pp. 383-400)

- KAUFMANN (E.):
Traite international et loi interne
(Melanges Cidel, 1961, pp. 383-401)
- KEARNEY & DALTON:
The Treaty on Treaties (A. J. I. L.
1970, pp. 495 y ss.)
- KISS (A. L.):
Les accords conclus au sein du
Conseil de l'Europe. Les clauses
de signature differes et d'adhesion
(A. F. D. I. 1962, pp. 726-740)
- KOJANEC (G.):
La Conference de Vienne et le droit des
traites (Cours I. H. E. I., 1969-1970)
- La Conference de Vienne et le droit des
traites (Paris 1970)
- KOPELMANAS (L.):
Du conflit entre le traite international
et la loi interne (R. D. I. L. C. 1937)
- KRYLOV (S.):
La valeur pour l'U. R. S. S., des traites
internationaux conclus avant 1917 (Melan-
ges Cidel, 1961, pp. 401-44)
- LA PERGOLA (A.):
Costituzione e adattamento del'ordi-
namento interno al Diritto Internazionale
(Milano 1961)
- LACHS (M.):
La reconnaissance et les problemes de
la cooperation international dans les traites
(Melanges Cidel 1961, pp. 411-423)

- LADOR-LEDERER (J. J.): Quelques problemes relatifs aux accords internationaux complexes (J.D.I. 1966, n° 1, pp. 62-68)
- LAPIDOTH (R.): Le treaty-making power en Israel (Mem. I.H.E.I. 1961, 1972, 146 p. dact.)
- LARDY (P.): La force obligatoire du Droit International en Droit interne (Paris, 1966)
- LASK (D.): Les traites internationaux dans le systeme juridique anglais (R.G.D.I. P., 1966, pp. 966 y ss)
- LE ROY: La publication des engagements internationaux de la France (A.F.D.I., 1962, pp. 888-905)
- LEISNER (W.): A propos de la repartition des competences en matiere de conclusion des traites dans la Republique federale d'Allemagne (A.F.D.I. 1960, pp. 291-315)
- LESAGE (M.): Les procedures de conclusion des accords internationaux de la France sous la V Republique (A.F.D.I. 1962, pp. 873-888)
- LEVEL (P.): Le publication en tant que condition d'application des traites par les tribunaux nationaux (R.cr.d.i.pr., enero-marzo 1961, pp. 83-104)

- LIANG: The use of the term acceptance in the N. U. treaty practice (A. J. I. L. 1960, pp. 342 y ss)
- LIGOT (M.): Vue generale sur les accords de cooperation (R. j. p. O. M., 1962, pp. 3-17)
- LISSITZYN (O.): Efforts to Codify or Restore the Law of Treaties (62, Columbia LR, 1188, 1962)
- MAC NAIR: The Law of treaties (Oxford, Clarendon Press, 1961)
- MARCHAND (D.): Les conventions internationales du travail et les Etats nouveaux (These, Paris, 1966, 400 pp. mult.)
- MARCUS-HELMONS (S.): Les accords en forme simplifiee et le droit constitutionnel (A. D. S. P., t. XXI, n° 4, 1961 pp. 293-314)
- MARESCA (A.): Il diritto dei trattati: La Convenzione di Vienne del 23 Maggio 1969 (Milano 1971)
- MAROTA-RANGEL (V.): La procedure de conclusion des accords internationaux (Rev. Sao Paulo, 1960, pp. 254-272)
- MASQUELIN (J.): Les pouvoirs du Roi en matiere d'execution des traites (Ann. D. S. P., t. XXII, 1967, n° 1, pp. 55-62)
- La notion de traite pouvant grever l'Etat (A. D. S. P., t. XIX, 1959, n°, pp. 175-187)

- MC MAHON (J. F.): The legislative techniques at the I. L. O.
(B. Y. B., 1965-66, II, pp. 1-102)
- MEERSCH (C. van der): Le Droit communautaire et ses rapports
avec le Droit des Etats membres (en "
"Droit des Communautés Européenne,
Les Nouvelles" (Bruxelles, 1969)
- MEGRET (J.): Conclusions, formes et effets des
accords internationaux passés par la
C. E. E. (R. M. C., janvier 1965, n° 76,
pp. 19-27)
- Le pouvoir de la C. E. E. de conclure
des accords internationaux (R. M. C. .
décembre 1964, n° 75, pp. 529-536)
- MELCHIOR (M.): La procédure de conclusion des accords
externes de la Communauté économique
européenne (R. B. D. I. 1966, pp. 187-215)
- MONACO (R.): La ratifica dei trattati internazionali
nel quadro costituzionale (Riv. 1968,
pp. 641-668 (trad. franç. dans R. G. D. I.
P., 1970, pp. 5 y ss)
- MORIN (J-Y): La conclusion d'accords internationaux
par les provinces canadiennes à la lumière
des principes du droit comparé (A. C. D. I. 1965,
pp. 127-189)
- MOROZOV : Les traités internationaux, forme efficace
de coopération économique des pays soci-
alistes (U. R. S. S., P. E. 1964, n° 4,
pp. 643-645)

MOSCONI (F.):

La Convenzione di Vienna et le controversi sulla validita e l'estimazione dei trattati (in "Diritto internazionale" 1970, pp. 252 y ss.)

La formazione dei trattati (Milan, 1968)

NAHLIE (P.):

La Conference de Vienne sur le droit des traites. Une vue d'ensemble (A. F. D. I., 1969, p. 24)

NAHLIK (S. E.):

L'entree en vigueur des traites internationaux (A. A. A. A. 1960, vol. 31, pp. 81-95)

NASCIMENTO E SILVA (S. E. do):

Conferencia de Vienna sobre o Direito dos Tratados (Rio de Janeiro, 1971)

Conferencia de Viena sobre o Direito dos Tratados (Rio de Janeiro, Ministerio das Relações Exteriores, 1971)

NISOT (J.):

A propos du projet de la Commission du Droit international des Nations Unies relatif au droit des traites (R. G. D. I. P. 1967, n° 2, pp. 309-324)

A propos du processus de la conclusion des traites par la Belgique (R. G. D. I. P. 1970, n° 1, pp. 107-110)

NOVA (R. de):

Introduction historique et comparative aux conflits de lois (R. C. A. D. I., t. 118-1966-II, pp. 441-610)

- PANHUYS (N. F. Van): The Netherland Constitution and International Law. (A. J. I. L., 1964, pp. 88-108)
- PANHUYS (J. H. F.): Relations and interactions between international and national scenes of law. (R. C. D. I. 1964, II, p. 53)
- PASZKOWSKI (M.): Les sources de la capacite de l'ONU de conclure des traites (Pan i. pravo, nov. 1962, n° 11, pp. 5-6)
- PAU (G.): Le norme di Diritto Internazionale e le garanzie costituzionali della loro osservanza (RIV 1968, pp. 249-272)
- PESCATORE (P.): Conclusion et effets des traites internationaux selon le Droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duche de Luxemburg (Luxemburg 1964)
- PINTO (R.): Le controle de la regularite des conventions internationales par les jurisdiction francaises (Etudes Mestre, pag. 437-447)
- PREISWERK (R.): La reciprocite dans les negotiations entre pays a systemes sociaux ou a niveaux economiques differents (J. D. I., 1967, n° 1, pp. 5-40)
- REUTER (P.): La Convention de Vienne sur le Droit des Traités (Armand Colin, Dossiers U2, Paris, 1970, 95 pags.)
- Introduction au Droit des Traités (Librairie Armand Colin, Collection U Paris 1972, 235 pags.)

RIDEAU, J.

Le droit international et le droit interne français (Paris, Armand Colin, US, 1971, 103 p.)

Droit International et Droit interne française (Paris 1971)

RONGA (G.):

La regle de l'unanimité pour la revision des Conventions de Paris et de Berne (R. I. D. A., julio 1961, pp. 3-19)

ROSENNE (S.):

The law of treaties, a guide to the legislative history of the Vienna Convention (A. W. Sijthoff, Leyden 1970 443 p.)

The Law and practice of International Court (Leiden 1965)

ROUSSEAU (Ch.):

Irresponsabilité de l'Etat pour dommages resultant de l'application d'un traité international (R. G. D. I. P. 1970, n° 2 p. 520)

Interpretation des traités internationaux par les tribunaux judiciaires (R. G. D. I. P. 1967, n° 2, pp. 506 et s.)

Chronique des faits internationaux: Suisse
Controverses relatives à l'interprétation de l'article 89, 4 de la Constitution touchant la soumission au referendum facultatif des traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans (R. G. D. I. P., juil-sept 1960, pp. 630-634)

Incidences eventuelles de la revision de la constitution de 1874 sur la politique internationale de la Confederation helvétique (R. G. D. I. P., 1970, n° 1, p. 187)

Refus de participation de la Suisse a une conférence internationale pour des raisons d'ordre constitutionnel (R. G. D. I. P., 1970, n° 1, p. 188)

Signature differe par la France du traite de 27 janvier 1967 sur l'utilisation pacifique de l'espace (R. G. D. I. P. 1968, n° 1, n° 213)

ROZMARYN (S.):

L'efficacite dans l'ordre interne des traites internationaux conclus par la Republique populaires de Pologne (P. P. dec. 1962, n° 12, pp. 1-3)

RUDD (J.):

Las reservas y las Convenciones multilaterales (R. D. I. C. P., XII, n° 23, 1962, pp. 7-86)

RUSSETTO (J.):

L'application des traites self-executing en droit americaine (Lausana, Factulad de Derecho, 1969)

SALMON (J. A.) y VINCINEAU (M.): La pratique du pouvoir executif

et le controle des chambres legislatives en matiere de relations internationales (1967-1968) (R. B. D. I., 1970, p. 278-352 y 581-665).

SINCLAIR:

Vienna Conference on the law of treaties (in Int. and Comp. Law Quarterly, 1970, pp. 47 y ss)

SKUBISZEWSKI:

La diete de Pologne et la conclusion des traites internationaux (U.R. S. S. P.E., 1960, nº 1, p. 52)

SMETS (P. F.):

Les reserves aux conventions multilaterales (la conception sovietique) (Centre d'etudes des pays de l'Est 1965, pp. 7-36)

La conclusion des Acords en forme simplifiée. Etudes de droit international et de droit constitutionnel belge et compare (Bruxelles, Etablissements Bruylant, 1969. XX-284 p.)

L'assentiment des chambres legislatives aux traites internationaux et l'art. 68 al 2 de la Constitution belge. [Centre Universitaire de droit public. Bruselas 1964, p. 91)

SOCINI (R.):

L'organisation et la procedure des conferences internationales (I. H. E. I., Paris, 1966)

Gli accordi internazionali delle organizzazioni intergovernative (Padova 1962)

- TAL ALAEV (A.N.): La validité des traites internationaux (U.R.S.S., P.E., 1961, n° 2, pp. 47-50)
- TAMMELO (I.): Treaty interpretation and consideration of justice (R.B.D.I. 1969-1, pg. 80 y ss)
- TENEKIDES (G.): Regimes internes et Organisation Internationale (R.C.A.D.I., t. 110, p. 963-III, pp. 271-418)
- TOUSCOZ (J.): Le principe d'effectivite dans l'ordre international (Paris, L.G.D.J., 1964, 280 p.)
- TRICAUD (M.): Le projet de codification du droit des traites (P.M.D. 1968, n° 1, pp. 1-2)
- La Conference de Vienne sur le droit des traites (M.D., vol. n° 2, p. 2)
- UDINA (M.): Gli accordi internazionali in forma semplificata a la Costituzione italiana (R.IV. 1961, 201-219)
- VALTICOS (N.): Lea conventions internationales du travail devant le juge français (à propos de l'arrat Klaiss de la 2^a section civile de 28 mars 1962)(R.C.D. I.P., 1964, p. 41)
- VERHOEVEN (J.): Jurisprudence belge relative au droit international Année 1968, Applicabilité directe des traites (R.B.D.I. 1970, p. 677-678)

Jurisprudence belge relative au droit international. Année 1968. Autorité du traité par rapport à la loi (R.B.D.I. 1970, p. 671-673)

Jurisprudence belge relative au droit international, Année 1968, Introduction des traités dans l'ordre juridique interne (R.B.D.I., 1970, p. 669-671)

Jurisprudence belge relative au droit international. Année 1968, sources dérivées des traités, (R.B.D.I. 1970, p. 678-681).

Jurisprudence belge relative au droit international. Année 1968. Interpretation des traités (R.B.D.I. 1970, p. 673-677)

Jurisprudence belge relative au droit international. Année 1968, application des traités (R.B.D.I. 1970, p. 681-684)

VIRALLY (M.):

Sur en pont aux anes: Les rapports entre Droit International et Droites Internes (en Melanges Rolin, Paris, 1964, pp. 488-505)

Sur la classification des traites. A propos du projet d'articles de la Commission du droit international, (Com. St., vol. XIII, 1969, p. 15)

- VISSCHER (P. de) y SMETS (P. F.): La revision de l'article 68 de la Constitution belge (Actes du Colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965, Institut de Sociologie, Bruselas, 1966)
- L'adaptation de la Constitution belge aux realites internationales (idem)
- VITA (G.): International Conventions and National Conflict Systems (R. C. A. D. , t. 126, 1969-I, pp. 111-232)
- VITTA (E.): Le traite multilateral peut-il etre considere comme un acte legislatif? (A. F. D. I. , 1960, pp. 225-239)
- VOIVU (I.): De l'interpretation authentique des traites internationaux (Preface de Michel VIRALLY, Paris, Pedone 1968, 225 p.)
- WAELEBROEKE (M.): Traites internationaux et juridictions internes (Bruxelles, 1969, pp. 17-21)
- WALDOCK (H.): La commission du Droit international et le droit des traites (Ch. m., vol. 4 n° 5, pp. 77-85)
- WENGLER: Reflexions sur l'application du droit international par les Tribunaux internes (R. G. D. I. P. 1968, pp. 921 y ss)

WIEBRINCHAUS (H.):

L'interpretation uniforme des
conventions du Conseil de l'Europe
(A. F. D. I. P., 1966, p. 455-469)

WILSON (R. R.):

International Law in New National
Constitutions (A. J. I. L., 1964, pp.
532 y. ss.)

WOLF (F.):

L'interdependance des convention
internationales du travail (R. C. A.
D. I., vol. 121, 1967-II, pp. 117-213)

L'interdependance des conventions
internationales du travail (R. C. A.
D. I. 1967, vol., II, pp. 117-219)